



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 26 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(gjennomføring av Dublin III-forordningen)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3.6.2	Utveksling av personopplysninger mellom medlemsstater	13
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	3.6.3	Særlig om utveksling av helseopplysninger	14
2.1	Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet	7	3.7	Prosedyre for tidlig varslings m.m.	14
2.2	Det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS)	7	4	Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett	15
2.3	Høringen	8	4.1	Ny gjennomføringsbestemmelse mv.	15
3	Dublin III-forordningen	10	4.1.1	Forslaget i høringsnotatet	15
3.1	Innledning	10	4.1.2	Høringsinstansenes syn	15
3.2	Personkrets	10	4.1.3	Departementets vurdering	17
3.3	Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen	10	4.2	Kostnader ved Dublin-overføring	18
3.3.1	Ansvarskriteriene	10	4.2.1	Gjeldende rett	18
3.3.2	Enslige, mindreårige asylsøkere ..	10	4.2.2	Forslaget i høringsnotatet	18
3.3.3	Personer med særskilte behov	11	4.2.3	Høringsinstansenes syn	18
3.3.4	Suverenitetsklausulen og humanitærklausulen	11	4.2.4	Departementets vurdering	18
3.3.5	Systematiske mangler i asyl- og mottakssystemet i mottakerlandet	11	4.3	Personvern	19
3.4	Forpliktelser ved overføring	11	4.4	Klagebehandling og begjæring om utsatt iverksetting	19
3.4.1	Prosedyrer for overtakelse og tilbaketakelse	11	4.4.1	Gjeldende rett	19
3.4.2	Frister ved overtakelse	11	4.4.2	Forslaget i høringsnotatet	20
3.4.3	Frister ved tilbaketakelse	12	4.4.3	Høringsinstansenes syn	20
3.4.4	Kostnader ved overføring	12	4.4.4	Departementets vurdering	22
3.5	Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier	12	4.5	Internering/fengsling	24
3.5.1	Rett til informasjon om Dublin-forordningen	12	4.5.1	Gjeldende rett	24
3.5.2	Personlig intervju	12	4.5.2	Nærmere om Dublin III-forordningens fengslingsregler	24
3.5.3	Klageadgang og utsatt iverksetting	12	4.5.3	Forslaget i høringsnotatet	25
3.5.4	Retts hjelp ved klage på Dublin-vedtak	13	4.5.4	Høringsinstansenes syn	25
3.5.5	Internering/fengsling – fare for unndragelse	13	4.5.5	Departementets vurdering	27
3.6	Personvern – utveksling av personopplysninger	13	5	Økonomiske og administrative konsekvenser ...	32
3.6.1	Generelt	13	6	Merknader til bestemmelsene i lovforslaget	34
				Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)	36



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 26 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. november 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Endringene gjelder gjennomføring i norsk rett av Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person. Den nye forordningen omtales i det videre som Dublin III-forordningen. Forordningen ble endelig vedtatt i EU 12. juni 2013.

Forordningen viderefører og videreutvikler Dublin II-forordningen, som regulerer hvilket land som er ansvarlig for å behandle en søknad om beskyttelse (første asylland-prinsippet m.m.). Hovedformålet med den nye forordningen er å gjøre samarbeidet mellom medlemsstatene mer effektivt og styrke rettighetene til søkerne. I likhet med gjeldende forordning inneholder den *ikke* regler for realitetsbehandling av søknader om beskyttelse.

De viktigste endringene i Dublin III-forordningen gjelder fengsling/internering, behandling av begjæring om utsatt iverksetting og rutine for tidlig varsling av mangler i asylsystemet. Dublin III-forordningen skal gjelde for alle tredjelandsborgere og statsløse personer som søker internasjonal beskyttelse, herunder subsidiær beskyttelse, og begrepet «asyl» er derfor erstattet med «internasjonal beskyttelse». Det innføres krav til statene om å sikre søkerne tilstrekkelig informasjon om Dublin-regelverket, samt gjennomføre intervju og tilby rettshjelp og tolketjenester dersom det er nødvendig. I tillegg presiseres det at enslige, mindreårige asylsøkere som har nære slektninger i en medlemsstat, herunder søsken, onkel, tante eller besteforeldre, skal kunne få søknaden sin behandlet i den staten.

Departementet foreslår endringer i utlendingsloven for å sikre at norsk regelverk er i samsvar med den nye forordningen. For det første foreslås det å innta en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven § 32. Videre foreslås et nytt fjerde punktum i § 90 annet ledd om iverksetting av vedtak for å tilpasse loven til de nye

reglene om utsatt iverksetting i Dublin-saker. I § 91 foreslår departementet et nytt niende ledd som unntar utlendinger i Dublin-prosedyre fra å betale egen utreise. I § 106 om pågrepelse og fengsling foreslås endringer i første ledd og et nytt femte ledd. I tillegg foreslås endringer av teknisk karakter i flere bestemmelser.

Regjeringen vil også fremme en stortingsproposisjon der Stortinget bes samtykke i at Norge godkjenner Dublin III-forordningen, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Regelendringene som foreslås i proposisjonen her, forutsetter at Stortinget slutter seg til forslaget i nevnte stortingsproposisjon.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Norges deltakelse i Dublin-samarbeidet

Formålet med Dublin-regelverket er å motvirke at asylsøkere som kommer til Europa, blir henvist mellom stater uten å få søknaden om beskyttelse behandlet. I tillegg ønsker man å forhindre at en person søker beskyttelse i flere stater. En asylsøker har rett til å få søknaden behandlet i én stat, og det oppstilles regler for hvilken stat som har plikt til å behandle søknaden.

Norge inngikk 19. januar 2001 en avtale med EU om tilknytning til Dublin-regelverket (avtale mellom Norge og Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat), jf. St. prp. nr. 38 (2000–2001). Dublin-samarbeidet mellom Norge, Island og EU (bortsett fra Danmark) ble operativt for Norge 1. april 2001. Senere har Liechtenstein, Danmark og Sveits sluttet seg til.

Siden våren 2001 har Norge deltatt fullt ut i EUs Schengen-samarbeid. Samarbeidet har medført at den indre grensekontrollen er opphevet og omfatter bl.a. felles regler for ytre grensekontroll. Fravær av personkontroll på grensene mellom medlemsstatene gjør det enkelt for alle å reise fritt, også mennesker som vil søke beskyttelse i flere stater. Dublin-samarbeidet er en forutsetning for Schengen-samarbeidet, og norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet er dermed en forutsetning for videre deltakelse i Schengen-samarbeidet.

På EU-rådsmøtet 18. februar 2003 vedtok EU forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat av en borger av et tredjeland, den såkalte Dublin II-forordningen. Forordningen er en videreutvikling av Dublin-konvensjonen 15. mai 1990. Stortinget samtykket våren 2003 i at tilknytningsavtalen fra 2001 heretter skulle omfatte ny Dublin II-forordning, jf. St.prp. nr. 57 (2002–2003) og Ot.prp. nr. 95 (2002–2003).

12. juni 2013 vedtok EU forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person (Dublin III-forordningen). Forordningen videreutvikler og erstatter gjeldende Dublin II-forordning. For alle EU-land vil Dublin III-forordningen gjelde fra og med ikrafttredelsen 1. januar 2014. Dersom Norge ønsker å fortsette deltakelsen i Dublin-samarbeidet, må det legges til rette for at den nye forordningen kan tre i kraft i norsk rett fra samme dato. Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett krever endringer av flere bestemmelser i utlendingsloven.

2.2 Det felleseuropeiske asylsystemet (CEAS)

EUs Råd vedtok 15. og 16. oktober 1999 å arbeide for opprettelsen av et felleseuropeisk asylsystem basert på full anvendelse av FN's flyktningkonvensjon av 1951 og dens tilleggsprotokoll av 1967. Prinsippet om at ingen skal sendes tilbake dersom de blir forfulgt, det såkalte «non refoulement-prinsippet», ble uttrykkelig fastslått. Samtidig ble det understreket at alle statene i EU anses som trygge for borgere av tredjeland uten at dette berører ansvarskriteriene i forordningen. I dag omfatter det felleseuropeiske asylsystemet (Common European Asylum System (CEAS)), i tillegg til Dublin-forordningen, følgende regelverk:

Statusdirektivet (2011/95/EU): Bl.a. regler om hvem som er å anse som flyktning etter flyktningkonvensjonen og hvem som kvalifiserer for annen internasjonal beskyttelse, såkalt subsidiær beskyttelse.

Mottaksdirektivet (2013/33/EU): Regler om minimumsstandarder i asylmottak. Erstatte 2003/9/EC.

Proseduredirektivet (2013/32/EU): Bl.a. regler om asylprosedyrer. Erstatte 2005/85/EC.

Eurodac-forordningen (2725/2000/EC): Regler om håndtering av fingeravtrykk, som skal lette Dublin-samarbeidet. Ny Eurodac-forordning (2013/603/EU) ble vedtatt 20. juni 2013 og skal anvendes fra sommeren 2015.

Gjennom tilknytningsavtalen fra 2001 har Norge sluttet seg til gjeldende Dublin-forordning og Eurodac-forordning. I tillegg gjelder implementeringsreglene i Kommisjonens forordning 2003/1560/EF, som utfyller Dublin II-forordningen. Noen av bestemmelsene i implementeringsreglene er inntatt i ny Dublin III-forordning, for eksempel reglene om mekling. Implementeringsreglene skal revideres av EU i såkalt komitologiprosess og vil være klare til Dublin III-forordningen trer i kraft i januar 2014.

De tre øvrige direktivene i listen over er ikke gjennomført i norsk rett.

2.3 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12. juli 2013 på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften. Formålet med forslaget var å gjennomføre Dublin III-forordningen i norsk rett og tilpasse gjeldende regelverk til den nye forordningen.

Høringsforslaget ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Fylkesmennene

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge

Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene
 Demokratene
 Den norske Dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Det liberale folkepartiet
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid
 Flyktningshjelpen
 Fremskrittspartiet
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressursenter for innvandrere- og flyktningskvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
 Pensjonistpartiet
 Peoplepeace
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Seniorsaken
Senterpartiet
SOS Rasisme
Sosialistisk Venstreparti
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Frist for å avgi høringsuttalelse var 6. september
2013. INLO og UNHCR fikk utsatt frist til 13. sep-
tember 2013. Følgende instanser har inngitt
merknader til forslaget:
Politidirektoratet (POD)
Politiets utlendingsenhet (PU)
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Advokatforeningen
Den norske Dommerforening
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
Møre Bispedømme
Redd Barna
UNHCR Stockholm

Følgende høringsinstanser har svart at de ikke
har merknader til forslaget:

Arbeidsdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepar-
tementet
Fornyings-, administrasjons- og kirkedeparte-
mentet
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Kunnskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Domstoladministrasjonen

Arbeidsgiverforeningen Spekter
Landsorganisasjonen i Norge (LO)

3 Dublin III-forordningen

3.1 Innledning

Ved ikrafttredelse av ny Dublin-forordning oppheves gjeldende Dublin II-forordning og implemteringsforordning 2003/1560/EF artiklene 11 (1), 13, 14 og 17, jf. Dublin III-forordningen artikkel 48. Lovspeilet i vedlegget til den nye forordningen vil være til hjelp ved henvisninger til gamle bestemmelser.

Alle offisielle språkversjoner av forordningen er tilgjengelig på nettstedet EUR-Lex. En uoffisiell norsk oversettelse er tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider.

3.2 Personkrets

I Dublin III-forordningen er begrepet «asylsøker» byttet ut med «en som søker om internasjonal beskyttelse». Definisjonen av asylsøker i Dublin II-forordningen står i artikkel 2 og viser til Genève-konvensjonen av 28. juli 1951 om flyktningers stilling, endret ved New York-protokollen av 31. januar 1967. I Dublin III-forordningen artikkel 2 vises det imidlertid til EUs statusdirektiv 2011/95/EU artikkel 2 bokstav h. Statusdirektivets system er at internasjonal beskyttelse omfatter både flyktningsstatus og subsidiær beskyttelse.

I statusdirektivet artikkel 2 bokstav d og f defineres flyktning og person med rett til subsidiær beskyttelse slik:

«[R]efugee' means a third-country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned above, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it [...],

'[P]erson eligible for subsidiary protection' means a third-country national or a stateless

person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15 [...], and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country.»

Alvorlig skade («serious harm») etter statusdirektivet artikkel 15 omfatter dødsstraff og henrettelse, tortur, inhuman eller nedverdiggende behandling eller straff og alvorlig og konkret trussel mot den enkeltes liv eller person på grunnlag av vilkårlig vold i internasjonale eller interne væpnete konflikter.

Dublin III-forordningen omfatter også formelt «statsløse søkere» i tillegg til tredjelandborgere, men endringen utgjør ingen reell forskjell fra gjeldende rett.

3.3 Fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for søknadsbehandlingen

3.3.1 Ansvarskriteriene

Kriteriene for hvilken medlemsstat som er ansvarlig, er nedfelt i forordningen artiklene 7 til 15, jf. artikkel 3. Kriteriene skal anvendes i den rekkefølgen de står oppført.

3.3.2 Enslige, mindreårige asylsøkere

Sammenliknet med Dublin II-forordningen er enslige, mindreårige asylsøkeres rettigheter styrket i Dublin III-forordningen. Flere steder i forordningen vises det til FNs barnekonvensjon og EUs Charter for grunnleggende rettigheter, og det uttales i fortalen at hensynet til retten til familieliv og hensynet til barnets beste bør være grunnleggende hensyn i Dublin-saker. Av artikkel 6 følger det at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. I artikkel 6 (3) oppfordres statene til å ta hensyn til følgende aspekter ved vurderingen av

«barnets beste»: muligheten for familiegjengforening, den mindreåriges velferd og sosiale utvikling, sikkerhet og trygghet og den mindreåriges egne synspunkter.

Personkretsen som en enslig, mindreårig asylsøker skal gjenføres med i en annen medlemsstat for å få søknaden behandlet, er nærmere definert i artikkel 8, jf. artikkel 2. Personkretsen er utvidet fra kun å omfatte familiemedlemmer, jf. artikkel 6 i Dublin II-forordningen, dvs. ektefelle eller ugift partner, mindreårig barn, foreldre og verge, til også å omfatte søsken eller andre slektninger som har lovlig opphold. Begrepet «slektning» i Dublin II-forordningen artikkel 15 (3) var ikke nærmere definert, mens i Dublin III-forordningen artikkel 8, jf. artikkel 2 bokstav h, er slektning definert som onkel, tante og besteforelder. Det følger av artikkel 8 (4) at den staten der søkeren har levert søknad om beskyttelse, blir ansvarlig for å behandle søknaden dersom det ikke finnes familiemedlemmer, søsken eller slektninger i noen annen medlemsstat.

3.3.3 Personer med særskilte behov

Søkere som på grunn av alder, svangerskap, nyfødt barn, alvorlig sykdom eller alvorlig handicap er avhengig av hjelp fra sitt barn, søsken eller foreldre som lovlig oppholder seg i en medlemsstat, skal normalt føres sammen med denne personen dersom familiebandet eksisterte i hjemlandet, jf. artikkel 16 (1). Regelen gjelder både dersom det er søkeren som er avhengig av nevnte persons assistanse og dersom de nevnte personene er avhengige av søkerens assistanse. Bestemmelsen er en videreføring av dagens Dublin II-forordning artikkel 15 (2) og implementeringsreglene artikkel 11.

Den staten hvor barn, søsken eller foreldre lovlig oppholder seg, skal være ansvarlig med mindre søkeren, på grunn av dårlig helse, er avskåret fra å reise dit i et visst tidsrom. I slike tilfeller er staten der søkeren befinner seg, ansvarlig for søknaden. Dette innebærer imidlertid ikke at den ansvarlige stat plikter å bringe barn, søsken eller foreldre til sitt territorium.

3.3.4 Suverenitetsklausulen og humanitærklausulen

Suverenitetsklausulen i Dublin II-forordningen artikkel 3 (2) videreføres i Dublin III-forordningen artikkel 17 (1). Bestemmelsen innebærer at en stat kan påta seg ansvaret for å realitetsbehandle en søknad om beskyttelse uten at det føl-

ger av ansvarskriteriene. Den staten som i utgangspunktet er ansvarlig, vil i så fall bli fritatt fra sine forpliktelser.

Humanitærklausulen i Dublin II-forordningen artikkel 15 videreføres i Dublin III-forordningen artikkel 17 (2) med mindre endringer. Før en søknad er realitetsbehandlet, kan en medlemsstat på humanitært grunnlag påta seg ansvaret selv eller anmode en annen stat om å påta seg ansvaret, uavhengig av kriteriene i artiklene 8 til 11 og 16. Den anmodede staten skal vurdere de humanitære aspektene nevnt i anmodningen og svare innen to måneder. Dersom den anmodede staten avslår forespørselen, skal avslaget begrunnes. Dublin II-forordningen artikkel 15 (2) er videreført i Dublin III-forordningen artikkel 16.

3.3.5 Systematiske mangler i asyl- og mottakssystemet i mottakerlandet

Etter artikkel 3 (2) har statene plikt til ikke å sende personer til medlemsstater hvor det er vesentlig grunn til å tro at det er systematiske mangler i asylsystemet og ved mottaksforholdene, og dermed en risiko for at søkeren utsettes for inhuman eller nedverdiggende behandling i henhold til EUs charter artikkel 4. Bestemmelsen er ny, og det følger av annet og tredje punktum at dersom heller ingen andre land er ansvarlig etter kriteriene i forordningen, går ansvaret over til den staten som har vurdert Dublin-kriteriene.

3.4 Forpliktelser ved overføring

3.4.1 Prosedyrer for overtakelse og tilbaketakelse

Utgangspunktet er at den medlemsstat som mottar en søknad om beskyttelse, skal finne ut hvilken stat som i henhold til forordningen har plikt til å behandle søknaden. Med begrepet «tilbaketakelse» menes tilfeller der en stat tar tilbake en person som tidligere har søkt om beskyttelse på denne statens territorium, men som senere søker om beskyttelse i en annen stat. Begrepet «overtakelse» brukes om de tilfeller der en stat får ansvaret for en søker av andre årsaker, for eksempel fordi søkeren har familiemedlemmer i den aktuelle staten.

3.4.2 Frister ved overtakelse

Anmodning om overtakelse må sendes innen tre måneder fra søknadsdato, jf. artikkel 21. Nytt i Dublin III-forordningen er at dersom det er treff i Eurodac-databasen som er årsaken til anmodning

gen, er fristen to måneder fra Eurodac-treffet foreligger. Svar på en anmodning om overtakelse må komme innen to måneder, jf. artikkel 22.

3.4.3 Frister ved tilbaketakelse

I artikkel 23 oppstilles frister for når en stat må anmode en annen stat om å ta tilbake en søker. Fristen er senest to måneder etter et eventuelt Eurodac-treff. Dersom det er andre forhold som ligger til grunn for anmodningen, må den sendes innen tre måneder fra søknaden ble levert. Dersom søkeren *ikke* har levert ny søknad i landet han eller hun oppholder seg ulovlig i, gjelder særregler i artikkel 24. Dersom det er gjort treff i Eurodac, gjelder de samme tidsfrister som nevnt i punkt 3.4.2 (to måneder), jf. artikkel 24 (2). Dersom anmodningen er basert på andre forhold, må anmodningen sendes senest tre måneder etter at medlemsstaten ble oppmerksom på at en annen medlemsstat kan være ansvarlig. Dersom anmodningen om tilbaketakelse er basert på treff i Eurodac, har staten to uker på seg til å svare, jf. artikkel 25. Der begrunnelsen for anmodningen ikke er Eurodac-treff, er fristen én måned.

3.4.4 Kostnader ved overføring

En søker skal ikke selv dekke reiseutgiftene til en Dublin-overføring. Utgifter til overføringer skal dekkes av den staten som gjennomfører overføringen, altså den staten som skal overføre en søker fra eget territorium til rett stat, jf. artikkel 30. Dette er nytt med Dublin III-forordningen. Unntak gjelder dersom en stat overfører feil og utlendingen må overføres tilbake. I slike tilfeller skal den staten som overførte feil, også dekke transporten tilbake til eget territorium.

3.5 Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier

3.5.1 Rett til informasjon om Dublin-forordningen

I artikkel 4 fastslås det at staten må informere søkeren om anvendelsen av Dublin III-forordningen så raskt som mulig etter at vedkommende har levert søknaden om beskyttelse. Bestemmelsen er ny i Dublin III-forordningen. Informasjonen skal bl.a. omfatte formålet med regelverket, konsekvenser av å søke beskyttelse i flere land og å forflytte seg fra én stat til en annen, kriteriene for hvordan man kommer frem til ansvarlig stat og kriterienes trinnhøyde i de ulike fasene av prosedyren.

Informasjon til utlendingen skal gis skriftlig på et språk søkeren forstår eller med rimelighet kan forventes å forstå. Søkeren skal i tillegg få informasjonen formidlet muntlig dersom det er nødvendig for at søkeren skal forstå budskapet. EU-kommisjonen skal sørge for at det utarbeides en fellesbrosjyre for alle søkere og en spesialbrosjyre for enslige, mindreårige asylsøkere.

3.5.2 Personlig intervju

Statene skal i utgangspunktet gjennomføre et personlig intervju med utlendingen for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for realitetsbehandlingen. Statene kan unnlate å gjennomføre intervjuet dersom søkeren har gitt tilstrekkelig informasjon til å vurdere riktig ansvarsstat eller dersom søkeren har forsvunnet, jf. artikkel 5 (2). Bestemmelsen er ny i Dublin III-forordningen.

Intervjuet skal foregå på et språk utlendingen forstår eller med rimelighet kan forventes å forstå, og det skal skrives et sammendrag av intervjuet som søkeren og/eller en representant for søkeren skal ha tilgang til innen rimelig tid. Dersom det er nødvendig, skal det benyttes tolk. Intervjuet skal gjennomføres på en måte som sikrer tilstrekkelig konfidensialitet, og den som gjennomfører intervjuet må være kvalifisert.

3.5.3 Klageadgang og utsatt iverksetting

Artikkel 27 i forordningen gir søkeren rett til å klage på en avgjørelse om overføring til en annen medlemsstat. Klagebehandlingen skal foretas av en domstol eller et domstollignende organ. Det følger av fortalen avsnitt 19 at retten til effektivt rettsmiddel bør gjennomføres i henhold til EUs Charter om grunnleggende rettigheter artikkel 47. Klagebehandlingen bør, i tillegg til å omfatte en vurdering av anvendelse av Dublin III-forordningen, også inkludere den rettslige og faktiske situasjonen i den medlemsstaten utlendingen risikerer å bli sendt til.

En ny og viktig begrensning for statenes regulering av utsatt iverksetting av et Dublin-vedtak følger av artikkel 27 (3):

«For the purposes of appeals against, or reviews of, transfer decisions, Member States shall provide in their national law that:

(a) the appeal or review confers upon the person concerned the right to remain in the Member State concerned pending the outcome of the appeal or review; or

(b) the transfer is automatically suspended and such suspension lapses after a certain reasonable period of time, during which a court or a tribunal, after a close and rigorous scrutiny, shall have taken a decision whether to grant suspensive effect to an appeal or review; or

(c) the person concerned has the opportunity to request within a reasonable period of time a court or tribunal to suspend the implementation of the transfer decision pending the outcome of his or her appeal or review. Member States shall ensure that an effective remedy is in place by suspending the transfer until the decision on the first suspension request is taken. Any decision on whether to suspend the implementation of the transfer decision shall be taken within a reasonable period of time, while permitting a close and rigorous scrutiny of the suspension request. A decision not to suspend the implementation of the transfer decision shall state the reasons on which it is based.»

3.5.4 Rettshjelp ved klage på Dublin-vedtak

Etter artikkel 27 (5) flg. skal søkeren sikres tilgang til rettshjelp og om nødvendig språklig bistand ved klage på vedtak om overføring. Rettshjelpen skal være gratis dersom søkeren ikke selv kan dekke utgiftene, med mindre klagen åpenbart ikke vil føre frem.

3.5.5 Internering/fengsling – fare for unndragelse

Hovedregelen etter artikkel 28 er at man bare kan fengsle en utlending for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket dersom det er en betydelig fare for unndragelse («significant risk of absconding»). Videre er fengsling kun tillatt i tilfeller hvor det er forholdsmessig og mindre inngripende tiltak ikke anses tilstrekkelig. Forordningen stiller krav til statene om å lovfeste relevante, objektive kriterier for hva som utgjør unndragelsesfare.

Forordningen artikkel 28 (3) regulerer varigheten av fengsling. Det fastslås at varigheten skal være så kort som mulig og ikke lenger enn hva som med rimelighet er nødvendig for å gjennomføre de administrative prosedyrene. I andre og tredje avsnitt oppstilles det tidsfrister for å sende og besvare en anmodning om overføring. Fjerde avsnitt slår fast at personen skal løslates dersom fristene for anmodning eller overføring ikke overholdes.

Det følger av artikkel 28 (4) at bestemmelsene i artiklene 9, 10 og 11 i EUs mottaksdirektiv 2013/33/EU skal gjelde for søkere som fengsles etter Dublin III-forordningen. Artiklene inneholder prosessuelle regler for fengsling og regler om fengslingsforholdene.

3.6 Personvern – utveksling av personopplysninger

3.6.1 Generelt

I fortalen punkt 26 presiseres det at EUs personverndirektiv 95/46/EF gjelder for behandlingen av opplysninger etter Dublin III-forordningen. Av Dublin III-forordningen artikkel 38 følger det at statene skal sørge for tilfredsstillende håndtering av alle personopplysninger som overføres. Landene må videre sørge for at organene opprettet i medhold av personverndirektivet gjennomfører uavhengig kontroll av utlendingsforvaltningens utveksling av personopplysninger.

3.6.2 Utveksling av personopplysninger mellom medlemsstater

Artikkel 34 regulerer informasjonsutvekslingen mellom medlemsstatene. Bestemmelsen fastslår at statene er forpliktet til å oversende personopplysninger som er nødvendige, relevante og rimelige for at andre stater skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter forordningen og behandle søknaden om beskyttelse.

All informasjonsutveksling skal være relevant for statenes oppgave, nemlig å finne ut av hvilket land som er ansvarlig og å ta seg av den enkelte søker og vedkommendes spesielle behov, jf. artikkel 31, som regulerer informasjonsutvekslingen før overføring. Dublin III-forordningen artikkel 40 pålegger statene å straffsanksjonere enhver form for misbruk av informasjon.

På forespørsel har søkeren rett til å få vite hvilke opplysninger som er behandlet, og den registrerte kan kreve eventuelle feilregistreringer korrigert. Dersom søkeren ikke får rettet opplysningene, har vedkommende rett til å fremme en klage for det aktuelle organet, eventuelt for domstolen eller det domstollignende organet som nektet tilgang til informasjonen, eller nektet korrigering eller sletting av informasjon, jf. artikkel 34 (9).

Statenes adgang til å be om utdypende informasjon videreføres i artikkel 34 (3). Det stilles krav til skriftlig samtykke fra søkeren for slik informasjonsutveksling, og søkeren skal vite hvil-

ken informasjon han eller hun samtykker i oversendelse av. Den anmodede stat plikter etter ny forordning å svare innen fem uker, i motsetning til innen seks uker etter gjeldende Dublin II-forordning.

3.6.3 Særlig om utveksling av helseopplysninger

For å sikre tilfredsstillende medisinsk pleie og behandling, skal all tilgjengelig og nødvendig helseinformasjon oversendes staten som skal motta søkeren, jf. artikkel 32. Funksjonshemmede, eldre, gravide kvinner, mindreårige og ofre for tortur, voldtekt og annen alvorlig vold nevnes som eksempler på personer som kan ha et omsorgsbehov som krever at det overføres en spesiell type informasjon. Informasjonen skal nedfelles i et helsesertifikat, som utformes av EU-kommisjonen i samråd med medlemsstatene. Det følger av artikkel 32 (2) at utveksling av helseopplysninger krever samtykke fra søkeren eller dennes representant. Dersom søkeren er fysisk eller juridisk ute av stand til å samtykke og det er nødvendig for å beskytte vitale interesser til søkeren eller en annen person, kan informasjonen likevel utveksles uten samtykke. Bestemmelsen er ny i Dublin III-forordningen.

3.7 Prosedyre for tidlig varsling m.m.

Med artikkel 33 innføres en prosedyre for tidlig varsling av mangler i asylsystemet. EU-kommisjonen kan i samråd med European Asylum Support Office (EASO) be stater som opplever migrasjonspress eller at asylsystemet ikke fungerer tilfredsstillende, om å utarbeide en forebyggingsplan. Medlemsstaten skal deretter rapportere jevnlig om utviklingen i landet.

Dersom det er stor risiko for at situasjonen utvikler seg til en krise som ikke kan avhjelpes gjennom en forebyggingsplan, kan Kommisjonen i samråd med EASO be staten om å skissere en krisehåndteringsplan. Staten får tre måneder på seg til å fremlegge en slik plan, og den må rapportere til Kommisjonen og EASO hver tredje måned. Kommisjonen skal overvåke hele prosessen, fra tidlig varsling til en eventuell krisehåndteringsplan, og vil holde EU-parlamentet og EUs Råd informert om utviklingen. Kommisjonen kan be statene om mer informasjon og fremme politiske anbefalinger. EU-parlamentet og EUs Råd har også rett til å uttale seg.

4 Gjennomføring av Dublin III-forordningen i norsk rett

4.1 Ny gjennomføringsbestemmelse mv.

4.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Verken utlendingsloven eller -forskriften inneholder i dag noen gjennomføringsbestemmelse som uttrykkelig sier at Dublin II-forordningen gjelder som norsk rett. Det er imidlertid ikke tvil om at Norge er bundet av forordningen, og flere lov- og forskriftsbestemmelser gjelder Dublin-samarbeidet.

Norge står i utgangspunktet fritt til å vurdere hvordan nye rettsakter som gjelder Dublin-samarbeidet, skal gjennomføres i norsk rett. I høringsnotatet foreslo Justis- og beredskapsdepartementet å innta et nytt fjerde ledd i utlendingsloven § 32 (internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner), som gjør Dublin III-forordningen til norsk lov, og uttalte:

«Dette vil synliggjøre våre internasjonale forpliktelser. Bestemmelsen innebærer at Dublin III-forordningen i sin helhet gis lovs rang. I enkelte andre bestemmelser i utlendingsloven foreslås det i tillegg henvisninger til gjennomføringsbestemmelsen.»

4.1.2 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene er negative til forslaget om å gjennomføre ny Dublin-forordning ved såkalt inkorporering, altså å gjøre forordningen til norsk rett i sin helhet med en gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven.

Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter forslaget om at det gis en gjennomføringsbestemmelse, men mener et nytt fjerde ledd er uhensiktsmessig og foretrekker heller at gjennomføringsbestemmelsen plasseres i § 32 første ledd bokstav b.

Politidirektoratet (POD) ber departementet vurdere om det bør synliggjøres i lovteksten at Dublin III-forordningen også omfatter andre spørsmål enn bare behandling av søknad om opphold av beskyttelsesgrunner.

Politiets utlendingsenhet (PU) støtter forslaget om ny gjennomføringsbestemmelse.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) mener det er flere positive trekk ved den nye forordningen og trekker frem enslige, mindreårige asylsøkeres rettigheter og gjenforening med familiemedlemmer med subsidiær beskyttelse som eksempler på gode endringer. NOAS peker imidlertid også på flere utfordringer i Dublin-samarbeidet; byrdefordeling og spørsmålet om harmonisering av asylpraksis i samarbeidsområdet. NOAS støtter forslaget om ny gjennomføringsbestemmelse.

NOAS skriver videre:

«NOAS er av den oppfatning at utlendingsforskriften § 17-17 generelt oppfyller kravet om informasjon til søkere. [...] Per i dag finnes det imidlertid ikke eget materiell i Norge for enslige mindreårige asylsøkere som omfattes av Dublin-forordningen. Vi foreslår at det innføres en bestemmelse i utlendingsloven- eller forskriften som sikrer at enslige mindreårige får informasjon i Dublin-saker. Eventuelt ber vi departementet sørge for retningslinjer som sikrer det samme. NOAS vil videre anmode om at informasjonsmateriell om Dublin-forordningen gjøres tilgjengelig for denne gruppen, i tråd med forordningens art. 4 (3).»

NOAS mener det er gode grunner for å lovfeste en hovedregel om personlig intervju i Dublin-saker, med unntak for tilfeller hvor det er åpenbart at slikt intervju ikke er nødvendig. Gjennom et slikt intervju vil Norge i større grad kunne avdekke sårbare søkere og vurdere forholdene og generell praksis i andre land. Videre bør barns rett til å bli hørt lovfestes. Om personer som får vedtak om overføring til et annet land i henhold til Dublin-forordningen og retten til rettshjelp, skriver NOAS:

«NOAS deler departementets synspunkt om at det ikke er behov for å gjøre endringer i regelverket vedrørende rettshjelp i Dublin-saker. Vi vil imidlertid vise til den nylige evalueringen av

advokatordningen, som ble utført av analyse-selskapet Oxford Research på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet. Her ble det konkludert med at salærsatsen i Dublin-saker gjennomgående er for lav fordi det er behov for mer enn to timers arbeid for å gi forsvarlig rettshjelp. Selv om det ikke angår denne høringsrunden direkte ber vi derfor departementet vurdere en økt salærsats i denne type saker.»

Møre Bispedømme støtter utvidelsen av forordningens virkeområde (inkludering av subsidiær beskyttelse). Bispedømmet skriver:

«Vi meiner det er svært positivt at forskrifta i større grad gjev mindreårige eit vern og ein tryggleik mot å bli ei brikke i eit politisk spel, ved at ein understrekar at det er barna sitt beste som skal vere avgjerande for vurdering av opphold etter dei nye reglane. Vi kunne tenke oss at formuleringa «grunnleggende hensyn» kunne forsterkast ytterligere ved at ein heller brukte nemning «avgjørende betydning». At «barnets beste» blir definert er også veldig positivt, og like eins at «barnets sosiale utvikling» er teke med i kriteria, saman med «sikkerhet, trygghet og den mindreåriges egne synspunkt».»

Redd Barnas primære standpunkt er at enslige, mindreårige asylsøkere som hovedregel bør unntas fra Dublin-prosedyre, og at Norge bør benytte suverenitetsklausulen som gir mulighet til å behandle slike saker uavhengig av om Norge er ansvarlig etter kriteriene ellers i forordningen. Organisasjonen er positiv til at det i ny artikkel 6 (garantier for mindreårige) er kommet inn et punkt om risiko for menneskehandel. Redd Barna er også positiv til den nye bestemmelsen som sikrer søkerne tilstrekkelig og god informasjon. Organisasjonen ber også om at det utarbeides eget informasjonsmateriale for barn som kommer til Norge for å søke beskyttelse sammen med sin familie. Redd Barna deler mye av NOAS' syn hva gjelder intervjuet, og skriver:

«Redd Barna mener at det er en styrking av rettsikkerheten at det som hovedregel skal gjennomføres et personlig intervju. Vi mener at det, helt uavhengig om man har nok informasjon om hvilket land som i henhold til Dublin III-forordningen skal behandle søknaden, alltid skal gjennomføres personlig intervju med enslige mindreårige asylsøkere. For at Norge skal kunne

grundig vurdere om søknaden av ulike grunner bør behandles i Norge og ikke i et annet europeisk land, bør man benytte seg av et ordinært asylintervju for å få kartlagt situasjonen til søkeren godt. I arbeid med enslige mindreårige asylsøkere er det svært viktig å bruke asylintervjuet for å avdekke særlig sårbare barn. [...] Medfølgende barn som søker asyl sammen med en eller begge foreldre, må få tilbud om å gjennomføre en barnesamtale, der formålet er å belyse barnets situasjon og kartlegge om barnet kan ha et selvstendig asylgrunnlag. [...] Vi legger til grunn at det i dublin-saker, som i alle andre saker, også sørges for at enslige mindreårige asylsøkere har en kvalifisert representant til stede under intervjuet.»

UNHCR skriver:

«...[T]he improved safeguards for minors in Art 6 will require close cooperation among states as well steps at national level to ensure that staff is adequately trained and that best interest of the child is correctly applied. [...] Provision of information, as set out in Art 4, and the interview prescribed in Art 5 constitute important new provisions to ensure that all relevant information is gathered in order to make a correct decision in relation to the responsibility, based not only on the hierarchy of criteria in Chapter III of the Regulation, but also with regard to Articles 3, 16 and 17.»

Advokatforeningen støtter forslaget om en gjennomføringsbestemmelse. Advokatforeningen poengterer også at Dublin-forordningen, som en internasjonal avtale Norge er forpliktet til å følge, må gå foran ved motstrid med annen norsk lov, jf. utlendingsloven § 3.

Advokatforeningen savner et forslag om at brudd på Dublin-forordningen kan påklages til EFTAs overvåkingsorgan, som igjen kan bringe saken inn for EFTA-domstolen. Foreningen mener dette er nødvendig for å sikre enhetlig praksis i hele samarbeidsområdet og for at Norge skal kunne sikre søkeren rett til effektivt rettsmiddel i tråd med artikkel 27.

Advokatforeningen mener videre at dagens rettshjelpsordning ikke tilfredsstillter kravene i Dublin III-forordningen fordi artikkel 27 setter visse krav til hva advokaten skal assistere utledningen med i klageomgangen. Advokatforeningen viser til hovedregelen om to timers kompensasjon i Dublin-saker, jf. stykkpriskonferansen, og skriver:

«Det er ikke teknisk mulig å lese igjennom sakens dokumenter (1 t), oversende vedtaket til klienten, fakse mottaket og gi beskjed om konferanse, innkalle tolk, gjennomføre klientkonferanse som består i å gå igjennom vedtaket og klageadgangen og gå igjennom eventuelt hva som er klagegrunnlaget (minst 1 t) og skrive klagen og begjære utsatt iverksetting (1-3 timer) og orientere klageren om utfallet, eventuelt oversende nye opplysninger, og gå igjennom vedtaket fra UNE og orientere klienten om dette. Arbeidet med disse sakene vil regelmessig ta fem timer, noen ganger fire, men aldri to timer. Advokaten kan derfor ikke gjøre det som forventes av ham. Advokatforeningen vil for ordens skyld påpeke at det som følger av art 27, allerede ligger som klare forutsetninger for norsk lov, men at rettshjelpen er innskrenket ved forskrift.»

4.1.3 Departementets vurdering

Etter departementets syn er inkorporering ved en ny gjennomføringsbestemmelse i utlendingsloven den beste måten å gjennomføre Dublin III-forordningen i norsk rett. Det betyr at hele forordningen gjennomføres ved en bestemmelse i utlendingsloven som sier at forordningen gjelder som norsk lov.

Departementet foreslår å plassere gjennomføringsbestemmelsen i lovens § 32 fordi det er den bestemmelsen som angir på hvilke grunnlag Norge ikke trenger å realitetsbehandle en asylsøknad (avvisningsgrunnlag). Dublin-samarbeidet er i praksis det viktigste avvisningsgrunnlaget. For øvrig er departementet enig med Advokatforeningen i at utlendingsloven skal anvendes i tråd med internasjonale forpliktelser, og at Dublin-forordningen går foran ved eventuell direkte motstrid, jf. utlendingsloven § 3.

Politidirektoratet (POD) ber departementet vurdere om det bør synliggjøres i lovteksten at forordningen regulerer enkelte andre forhold enn hvilket medlemsland som er ansvarlig for behandling av søknad om beskyttelse, for eksempel prosessuelle spørsmål og adgang til fengsling. Departementet ser at informasjonshensyn kan tale for dette, men vi finner det likevel ikke hensiktsmessig å synliggjøre hele forordningens omfang i gjennomføringsbestemmelsen, da det vil fordre en svært omfattende lovtekst. Forordningen blir uansett bindende for Norge og må gjennomføres i norsk rett.

Forslaget innebærer at forordningens innhold, slik det forstås i EU, blir gjeldende rett i Norge. I

EU er alle de offisielle språkversjonene like autentiske og relevante i rettsanvendelsen; ingen språkversjon har forrang. I tillegg vil EU-domstolen kunne avsi dommer om forståelsen av samme regelverk. Norge er i utgangspunktet ikke bundet av uttalelser fra EU-domstolen, men det vil være relevant å legge vekt på slike uttalelser dersom de berører regelverk som er gjort til intern, norsk rett.

Som vist over, har flere høringsinstanser også innspill utover det departementet i høringsnotatet ba om deres syn på. Spørsmålet om byrdefordeling innad i Dublin-området er et tema som stadig diskuteres i samarbeidsgruppene i EU som Norge deltar i. Hva gjelder mer harmonisert praktisering av de internasjonale asylreglene, vil departementet bemerke at Norge, som alle andre medlemsstater, selv er ansvarlig for at vi følger internasjonale forpliktelser på feltet. Samtidig understreker departementet betydningen av å følge med på utviklingen og praktiseringen av regelverket i de andre landene i samarbeidsområdet.

Videre er departementet enig i at enslige, mindreårige asylsøkere er en gruppe som kan være i en særlig sårbar situasjon. Likevel ser ikke departementet grunn til å fravike hovedregelen i Dublin-samarbeidet. Det kan for eksempel være gode grunner for å overføre en enslig, mindreårig asylsøker til et annet medlemsland dersom vedkommende har familiemedlem(mer) i det aktuelle landet.

Med hensyn til barns rett til å bli hørt, viser departementet til utlendingsloven § 81 om utlendingsrett til å uttale seg, hvor det av annet ledd fremgår at barns rett til å bli hørt i saker som vedrører det etter utlendingsloven, skal reguleres i forskrift. Etter utlendingsforskriften § 17-3 er hovedregelen at barn over sju år og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal gis anledning til å bli hørt før det fattes vedtak. Denne bestemmelsen gjelder også for barn i Dublin-prosedyre. Videre er krav til kvalifisert representant regulert i utlendingslovens kapittel 11 a. Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder også for mindreårige asylsøkere i Dublin-prosedyre.

Som det fremgår over, mener NOAS at det er gode grunner for å lovfeste en hovedregel om personlig intervju i Dublin-saker, med unntak for tilfeller hvor det er åpenbart at et slikt intervju ikke er nødvendig. Departementet fastholder det som ble lagt til grunn i høringsnotatet; at artikkel 4 om informasjonsplikt ikke nødvendiggjør noen lovendring. Bestemmelsen sammenfaller med hva som allerede er gjeldende rett i Norge, og den vil sammen med generelle forvaltningsrettslige prinsipper være med på å sette rammene for den vei-

ledning utlendingsforvaltningen skal tilby ved registrering av personer som søker beskyttelse, jf. forvaltningsloven § 17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt. Det personlige intervjuet etter artikkel 5 må ikke forveksles med det asylintervjuet som gjennomføres *etter* at det eventuelt er klargjort at Norge er ansvarlig stat. Et slikt asylintervju er som regel mer omfattende enn et intervju hvor målet er å komme frem til rett ansvarsstat etter Dublin-regelverket. Departementet vil også bemerke at kravet til intervju i artikkel 5 heller ikke er ment som en samtale hvor man skal avdekke eventuelle utfordringer i andre lands asylsystem. Departementet ser derfor ikke behov for å lovfeste en absolutt rett til intervju i Dublin-saker. Vi viser i denne sammenheng til forordningen artikkel 5 (2), som uttrykkelig åpner for ikke å gjennomføre intervjuet dersom det foreligger tilstrekkelig informasjon til å fastslå ansvarlig stat. Det vil heller ikke være hensiktsmessig bruk av ressurser å gjennomføre omfattende intervjuer i slike situasjoner.

Advokatforeningen savner et forslag om å gi EFTAs overvåkingsorgan og EFTA-domstolen kompetanse på Dublin-området. Til dette vil departementet bemerke at behovet for enhetlig praksis allerede er ivaretatt i tilknytningsavtalen fra 2001. På EU-siden er det EU-kommisjonen som overvåker etterlevelse av forordningene, og gjennom tilknytningsavtalen er Norge og EU-kommisjonen pålagt å sikre enhetlig praksis gjennom dialog, rapporteringsplikt og tvisteløsningsmekanismer ved eventuell uenighet, jf. artikkel 6 flg. Det er heller ikke slik at Norge må sikre søkeren tilgang til et overnasjonalt overvåkingsorgan for å tilby tilfredsstillende rett til et effektivt rettsmiddel. Søkeren har rett til å få vedtaket klagebehandlet av et domstollignende organ og tilbys retts hjelp dersom vedkommende har behov for det. Vedtakene kan også domstolprøves.

NOAS og Advokatforeningen mener det er mangler ved den retts hjelpen som tilbys denne gruppen i dag. Departementet er av den oppfatning at den retts hjelpen de aktuelle søkerne tilbys, er tilstrekkelig for å gi tilfredsstillende retts hjelp slik Norge er forpliktet til etter artikkel 27. Reglene i stykkprisforskriften om to ganger salærsats og eventuelle tillegg i spesielle saker er kun et utgangspunkt. Advokaten har mulighet til å søke om ytterligere kompensasjon som beskrevet i departementets rundskriv G-13/05. Vi forutsetter også at advokaten følger opp og avslutter oppdraget på vanlig måte, uavhengig av timeforbruket saken krever; stykkprisforskriften legger ingen begrensning på det arbeidet som må gjøres. På den

måten mener departementet at norsk retts hjelpsordning for utlendinger i dag sikrer søkere i Dublin-prosedyre tilgang til tilstrekkelig retts hjelp. Departementet kan ikke se at dette endres ved innføringen av Dublin III-forordningen. Vi ser imidlertid disse innspillene som relevante og nyttige i det videre arbeidet med oppfølgingen av rapporten fra Oxford Research om juridisk bistand til asylsøkere. En eventuell helhetlig revidering av stykkprisforskriften vil måtte vurderes uavhengig av gjennomføring av Dublin III-forordningen.

4.2 Kostnader ved Dublin-overføring

4.2.1 Gjeldende rett

I dag plikter alle utlendinger som føres ut av riket, å betale sin egen utreise, jf. utlendingsloven § 91 første ledd. Departementet er imidlertid kjent med at det i praksis er sjelden utgiftene faktisk dekkes av utlendingen selv.

4.2.2 Forslaget i høringsnotatet

Forordningen artikkel 30 innebærer at personer som overføres i henhold til Dublin III-forordningen ikke selv skal behøve å dekke utgiftene ved overføringen. Departementet foreslo på denne bakgrunn å ta inn et nytt niende ledd i § 91, som unntar utlendinger som overføres i henhold til Dublin III-forordningen, fra plikten til å betale egen utreise.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Politiets utlendingsenhet (PU) erkjenner at Dublin III-forordningen nå er vedtatt i EU, men PU mener den nye bestemmelsen er uheldig, og at det ville være mer i tråd med formålet med Dublin-samarbeidet, som bl.a. er å motvirke misbruk av asylinstituttet, å la utlendingen selv få hovedansvar for kostnadene ved en overføring.

INLO, Advokatforeningen og *NOAS* uttrykker støtte til forslaget. *Møre Bispedømme* påpeker at reglene for hvem som skal dekke utgiftene, er med på å danne viktige rammer for å sikre rask og human håndtering av Dublin-saker.

4.2.4 Departementets vurdering

Departementet fastholder forslaget om å lovfeste et unntak fra hovedregelen om at en utlending selv betaler egen utreise. Unntaksbestemmelsen foreslås inntatt i nytt niende ledd i § 91 og gjelder for utlendinger som føres ut av landet i henhold til

Dublin III-forordningen. Med en slik bestemmelse vil ikke staten lenger ha rett til å kreve utreisen betalt av utlendingen.

Når det gjelder PUs merknad om at den nye bestemmelsen er uheldig, vil departementet bemerke, som PU også selv skriver, at bestemmelsen er endelig besluttet i EU og må gjennomføres i norsk rett. For øvrig er det ikke nødvendigvis urimelig at staten dekker utgiftene til overføring til en annen medlemstat. Dette vil særlig gjelde dersom søkeren kun har fremmet søknad om beskyttelse i ett land, men der utlendingen likevel overføres til et annet land.

4.3 Personvern

EUs personverndirektiv er gjennomført i norsk rett i hovedsak gjennom personopplysningsloven. Datatilsynet skal overvåke og sikre at personverndirektivet følges slik Dublin-forordningen artikkel 28 beskriver, og Personvernemnda er klageinstans, jf. personopplysningsloven §§ 42, 43 og 44.

Søkeren skal informeres bl.a. om det faktum at statene vil utveksle informasjon om ham/henne og om retten til innsyn og til å kreve uriktige opplysninger rettet og ulovlige opplysninger slettet, jf. artikkel 4 (1) bokstav e og f i forordningen. Videre pålegges statene å straffsanksjonere enhver form for misbruk av informasjon, jf. artikkel 40. Slike rettigheter og straffereaksjoner er allerede regulert i personopplysningsloven, jf. §§ 18 (rett til innsyn), 27 (retting av mangelfulle opplysninger) og kapittel 8 (tilsyn og sanksjoner). Personopplysningsloven gjelder for hele den sivile utlendingsforvaltningen.

Gjeldende regelverk i personopplysningsloven må etter departementets syn anses tilstrekkelig for å oppfylle Dublin III-forordningens krav om å regulere misbruk med administrative og/eller strafferettslige straffesanksjoner. På denne bakgrunn inneholdt ikke departementets høringsnotat forslag til regelendringer på dette området.

4.4 Klagebehandling og begjæring om utsatt iverksetting

4.4.1 Gjeldende rett

Generelt om utsatt iverksetting

Hovedregelen i forvaltningsloven § 42 er at både underinstansen, klageinstansen og et annet overordnet organ kan beslutte at vedtaket ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Forutsetningsvis sier bestemmelsen at

vedtak kan iverksettes så snart det er truffet beslutning. Hensikten med en regel om at vedtak kan gis utsatt iverksetting (også omtalt som at klagen gis «oppsettende virkning») er at det i noen tilfeller vil være av særlig stor betydning at vedtaket ikke gjennomføres før det er klart om klagen fører frem. I enkelte tilfeller vil det være umulig eller svært ressurskrevende å gjenopprette et uriktig vedtak fra førsteinstansen. Spørsmålet er mest relevant når vedtaket virker til skade for søkeren. Utgangspunktet er at et vedtak ikke gis utsatt iverksetting, men at det skal etterleves innen de frister som oppstilles i vedtaket. Samtidig er det av stor betydning at forvaltningsorganet, når det blir forelagt en begjæring om utsatt iverksetting, behandler denne så fort som mulig.

Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er videre at søkeren ikke har krav på at klageinstansen vurderer spørsmålet om utsatt iverksetting. Det oppstilles heller ingen krav om at vedtaket må være påklaget før at søkeren skal kunne begjære utsatt iverksetting. Når det er fattet vedtak i klageinstansen, kan det ikke lenger besluttes å utsette iverksettingen, jf. § 42 første ledd første punktum.

Avslag på en begjæring om utsatt iverksetting skal alltid begrunnes, jf. forvaltningsloven § 42 annet ledd annet punktum. Alminnelig forvaltningsskikk tilsier dessuten at begrunnelsen må ha en viss kvalitet, selv om forvaltningsloven § 17 om utrednings- og informasjonsplikt ikke gjelder direkte for denne typen beslutninger.

Særregel i utlendingsloven

Hovedregelen i utlendingsloven er at vedtak om avslag på søknad om førstegangs oppholdstillatelse kan iverksettes før det er endelig dersom utlendingen har fått mulighet til å fremsette klage, jf. § 90 annet ledd. Slike vedtak kan tidligst iverksettes 48 timer etter at meldingen om vedtaket er kommet frem til utlendingen.

Søknad om opphold på beskyttelsesgrunnlag omfattes av regelen i § 90 annet ledd. Samtidig følger det av § 90 fjerde ledd at dersom utlendingen påberoper seg å være flyktning, kan et vedtak iverksettes *før det er endelig* bare dersom søknaden om opphold er avvist i medhold av § 32, som omfatter avvisning på grunnlag av Dublin-prosedyre, at søkeren tidligere har fått avslag på asyl i et annet land eller at det er åpenbart at vilkårene for opphold ikke er oppfylt.

I saker der en utlending har fått et vedtak som innebærer at vedkommende må forlate riket, iverksettes vedtaket vanligvis ved at det fastsettes en frist på minimum sju dager for utreise, jf. § 90

sjettede ledd. Vedtak om overføring i henhold til Dublin II-forordningen er unntatt fra denne sju-dagersregelen, og vedtaket kan da iverksettes med kortere frist eller uten at det gis frist for frivillig retur, jf. sjettede ledd bokstav d.

I dag er det Utlendingsdirektoratet (UDI) som tar stilling til om vedtaket skal effektueres umiddelbart eller ikke (dvs. gi vedtaket utsatt iverksetting eller ikke). I de aller fleste tilfeller gis det ikke utsatt iverksetting. Dersom UDI konkluderer med at vedtaket skal effektueres, risikerer utlendingen å være uttransportert før klagevedtaket foreligger. Fristen for å anmode om utsatt iverksetting av Dublin-vedtak er 48 timer. Beslutninger om iverksetting av vedtak etter utlendingsloven regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. utlendingsloven § 90 sjuende ledd siste punktum, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dette innebærer at beslutningen ikke kan påklages av søkeren. Utlendingsnemnda (UNE) er ikke bundet av UDIs vurdering og kan omgjøre beslutningen.

4.4.2 Forslaget i høringsnotatet

Artikkel 27 i Dublin III-forordningen gir søkeren rett til å klage på en avgjørelse om overføring til en annen medlemsstat. Overprøvingen skal foretas av en domstol eller et «tribunal». Departementet uttrykte i høringsnotatet at UNE, som et domstollignende organ, tilfredsstiller kravene til klageorgan i artikkel 27, og at UNE derfor i utgangspunktet kan behandle både klager og begjæringer om utsatt iverksetting. Videre foreslo departementet at UDI skulle fortsette å motta klage på Dublin-vedtak og tilrettelegge for saksbehandling i UNE dersom UDI selv ikke omgjør vedtaket.

Det ble i høringsnotatet vist til en ny og viktig begrensning for statenes regulering av utsatt iverksetting som følge av artikkel 27 (3). Medlemsstatene kan velge mellom tre alternative prosesser ved klage på vedtak om Dublin-overføring:

- a. Det gis automatisk utsatt iverksetting i påvente av resultatet i klagebehandlingen.
- b. Overføringen utsettes automatisk, og utsettelsen opphører etter at en domstol eller et «tribunal» innen rimelig tid har tatt stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting.
- c. Utlendingen gis rett til innen rimelig tid å begjære en domstol eller et «tribunal» om utsatt iverksetting. Medlemsstaten må utsette overføringen inntil organet har behandlet begjæringen. Organet som behandler saken skal foreta en grundig undersøkelse av saken, og et eventuelt avslag på begjæringen skal begrunnes.

Alternativ a innebærer at alle søkere har krav på toinstansbehandling av Dublin-vedtaket før vedtaket eventuelt effektueres. En fordel med dette alternativet er at utlendingsforvaltningen ikke vil bruke ressurser på vurdering av utsatt iverksetting. En konsekvens av en slik ordning er at det vil bli gitt utsatt iverksetting også i saker hvor man etter en konkret vurdering ville kommet til at det ikke var grunnlag for det.

Også etter alternativ b vil det automatisk bli gitt utsatt iverksetting. I motsetning til alternativ a er det her lagt opp til at klageorganet skal ta stilling til spørsmålet om utsatt iverksetting. Etter denne ordningen vil altså UNE kunne oppheve utsatt iverksetting av Dublin-vedtaket når det er grunnlag for det. Ulempen, sammenlignet med alternativ a, er at UNE, og formodentlig til en viss grad også UDI som forberedende organ, må bruke ressurser på å behandle saker om utsatt iverksetting. Departementet antok imidlertid at ordningen åpner for at UNE i konkrete saker kan unnlate å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting, med den konsekvens at den automatiske utsettelsen består til det foreligger en avgjørelse i selve klagesaken. Det kan tenkes at UNE dermed kan redusere ressursbruken ved bare å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting i typetilfeller hvor det ofte ikke er grunnlag for utsettelse. Departementet ba høringsinstansene, særlig UNE og UDI, vurdere om en slik praksis vil være gjennomførbar og hensiktsmessig.

Alternativ c innebærer at utlendingen eventuelt må anmode om utsatt iverksetting. Overføringen vil da bli utsatt til begjæringen er behandlet. En konsekvens av en slik løsning er at det ikke vil bli gitt utsatt iverksetting med mindre utlendingen selv tar initiativ til dette, og at UNE vil kunne avslå der det er grunnlag for det. Det er imidlertid nærliggende å anta at utlendinger som velger å klage, så godt som alltid også vil anmode om utsatt iverksetting. I så fall vil kravet om at utlendingen må fremsette en begjæring, som utløser en midlertidig utsettelse, fremstå unødvendig kompliserende.

I høringsnotatet lot departementet spørsmålet om hvilket alternativ som bør velges, stå åpent og ba om synspunkter fra høringsinstansene.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

Selv om det vil kunne være tids- og ressursbesparende for nemnda, påpeker UNE at alternativ a vil kunne innebære en totalt sett lengre oppholdstid i Norge for asylsøkere underlagt Dublin-prosedyre, med de ekstra kostnader det vil medføre. UNE

viser til at i enkelte saker, for eksempel der søkeren er pågrepet av politiet, er det behov for rask uttransportering for at søkeren ikke skal unndra seg effektivering. Med tre ukers klagefrist vil det etter alternativ a kunne være vanskelig å uttransportere raskt. Alternativ b gir UNE mulighet til å oppheve den automatiske utsettelsen. UNE påpeker at en slik ordning fordrer at UNE har nok informasjon til å foreta en tilstrekkelig god vurdering av spørsmålet om utsatt iverksetting. Uten at søkeren pålegges å komme med slike opplysninger før klagen, vil ikke UNE ha noe grunnlag for å vurdere utsatt iverksetting før klagen mottas. Klagefristen er i dag tre uker, jf. forvaltningsloven § 29. Hastesaker kan dermed ikke håndteres før klagefristen er ute. UNE påpeker at alternativ c likner mest på dagens prosess, men at forskjellen blir at UNE, ikke UDI, må behandle begjæringen.

UNE mener det kan stilles spørsmål ved om dagens 48-timers regel faller innenfor forordningens definisjon av «innen rimelig tid». Videre stiller nemnda spørsmål ved om en frist for å anmode om utsatt iverksetting nødvendigvis gir en konkret regulering i utlendingsloven eller -forskriften. UNE er enig med departementet i at det kan fremstå som unødvendig kompliserende at det oppstilles et krav om at utlendingen eksplisitt må fremsette en begjæring om utsatt iverksetting, i og med at man må anta at alle utlendinger vil gjøre nettopp det. Avslutningsvis gir UNE uttrykk for at valg av løsning bør bero på PUs behov for å kunne uttransportere før klagefristen på tre uker går ut.

UDI mener alternativ a vil innebære «vesentlig lengre oppholdstid», noe som fordrer flere mottaksplasser. UDI mener også at overføring av kriminelle asylsøkere vil bli vesentlig forsinket, og at dette alternativet i verste fall kan føre til at personene unndrar seg iverksetting. Når det gjelder alternativ b, peker UDI på utfordringene med å beslutte utsatt iverksetting uten konkrete anbefalinger fra parten. UDI mener imidlertid at alternativ b kan være et hensiktsmessig alternativ, såfremt det gjøres unntak fra den alminnelige klagefristen i forvaltningsloven. Direktoratet foreslår at det i så fall settes én ukes klagefrist i Dublin-saker. UDI begrunner forslaget slik:

«Fordi vedtak om overføring til ansvarsstaten ikke er en realitetsbehandling av søknad om beskyttelse gjør rettssikkerhetshensyn seg mindre gjeldende enn i ordinære beskyttelsessaker. En klagefrist på 1 uke gir fortsatt en reell toinstansprøving av den individuelle saken i Norge. Dessuten har klager, uavhengig av behandlingen saken har fått Norge, i tillegg

mulighet til å søke beskyttelse og påklage et eventuelt avslag i ansvarsstaten. I dag fremsetter personen/advokaten ofte klage på vedtak samtidig med anmodningen om utsatt iverksetting innen 48 timer etter vedkommende er blitt underrettet om vedtaket. Automatisk utsatt iverksetting og en klagefrist på for eksempel 1 uke gir i praksis vedkommende bedre tid enn dagens ordning.»

UDI anbefaler alternativ c, og direktoratet ser tre ulike gjennomføringsmåter. Enten fremmes begjæring om utsatt iverksetting for UDI, som videresender til UNE dersom UDI selv ikke innvilger. En annen løsning er at begjæringen fremmes for UNE, mens klagen på selve Dublin-vedtaket fremmes for UDI. Den tredje løsningen er at både begjæring om utsatt iverksetting og klage fremmes for UNE. UDI er usikker på om første alternativ er i tråd med forordningens ordlyd om at utlendingen skal ha mulighet til å fremme begjæringen for en domstol eller et domstollignende organ. Det andre alternativet mener UDI er lite hensiktsmessig, lite brukervennlig og gir UDI og UNE praktiske utfordringer. Det tredje alternativet innebærer et avvik fra forvaltningsloven, men UDI mener et slikt avvik både kan gjennomføres rettslig, jf. forvaltningsloven § 3 annet ledd, og forsvares, da vedtaket ikke er en realitetsbehandling av søknad om beskyttelse.

Politiets utlendingsenhet (PU) ser ikke behov for lovendring som følge av ny artikkel 27. Videre skriver PU at alternativ a ikke er å foretrekke. Alternativ a vil kunne føre til at utlendinger som forsvinner etter UDIs vedtak må anses å ha lovlig opphold i landet, og PU anfører at alternativ a vil kunne medføre at Norge vil motta flere asylsøkere som omfattes av Dublin-forordningen enn i dag. Videre mener PU at alternativ b mest sannsynlig vil føre til lengre oppholdstid for utlendingen, og at alternativ c, som er det alternativet som ligner mest på dagens ordning, er å foretrekke. PU skriver videre:

«I art. 27 nr. 2 sies det at utlendingen skal gis *a reasonable period of time* for å kunne ivareta sin klageadgang. Vi kan ikke se at dagens praksis er i strid med dette. En effektiv saksbehandling med god kvalitet, og en påfølgende rask retur vil fortsatt være viktig i saker som omfattes av Dublin-forordningen.»

Til forslaget om endring av § 90 sjette ledd gjør PU oppmerksom på at § 90 sjette ledd ikke regulerer iverksettingsspørsmålet, men utreisefristen.

POD slutter seg til uttalelsen fra PU.

NOAS anbefaler at norske myndigheter velger alternativ a. *NOAS* erkjenner at det i flere saker ikke er behov for utsatt iverksetting, men hevder at mange saker gjelder land hvor asylsystemene har store mangler eller i realiteten ikke fungerer. Videre poengterer *NOAS* en effektgevinst ved ikke å bruke ressurser på dette spørsmålet. Så lenge saksbehandlingstiden er forholdsvis kort, vil det etter *NOAS'* mening ikke ha store konsekvenser at en del personer som etter dagens praksis ikke ville fått utsatt iverksetting ved alternativ a, får bli i landet til endelig vedtak foreligger. Subsidiært mener *NOAS* at alternativ b er å foretrekke fremfor alternativ c.

Advokatforeningen uttaler:

«[T]erskelen for å gi utsatt iverksetting i dag praktiseres så strengt, at rettssikkerhetsmessige grunner tilsier at departementet bør gå for alternativ a) om at utsatt iverksetting gis automatisk. Som departementet selv påpeker, vil det frigi ressurser, slik at saken da kan oversendes UNE raskere for klagesaksbehandling. Dermed blir saken oversendt UNE raskere, og UNEs vedtak kan foreligge raskere enn hva som er tidsmessig mulig i dag, fordi prosessen i UDI med å vurdere utsatt iverksetting «stjeler tid». Samtidig oppnås den gevinst, at man kan unngå situasjoner hvor UNE omgjør UDIs vedtak og returnerer saken til realitetsbehandling, samtidig som utlendingen allerede er uttransportert eller forsvunnet fra mottaket.»

INLO er positiv til alternativ a, som innebærer at utlendingen får toinstansbehandlet vedtaket før eventuell effektuering.

Den norske Dommerforening uttaler at alternativ a kan være prosessdrivende i seg selv. Etter deres syn vil alternativ b og c ivareta klagerens rettigheter på en tilstrekkelig måte.

4.4.4 Departementets vurdering

Alle de tre alternative løsningene forordningen åpner for, innebærer endringer i saksflyten i utlendingsforvaltningen sammenlignet med dagens situasjon. UDI kan ikke lenger avslå begjæring om utsatt iverksetting. Slike beslutninger må heretter tas av UNE, jf. kravet om domstollignende organ i artikkel 27. Departementet legger imidlertid til grunn at forordningen ikke er til hinder for at UDI innvilger slike begjæring. Det er heller ingenting i veien for at UDI kan omgjøre egne Dublin-vedtak.

Som beskrevet over innebærer alle de tre alternativene fordeler og ulemper. Felles for alle er at de innebærer en styrking av utlendingens rettssikkerhet.

Nærmere om alternativ a

Alternativ a innebærer at alle søkere har krav på toinstansbehandling av Dublin-vedtaket *før* vedtaket effektueres. En klar fordel med dette alternativet er at forvaltningen ikke trenger å bruke saksbehandlingsressurser på spørsmålet om søkeren skal gis eller ikke gis utsatt iverksetting. UDIs oppgave blir å ta imot en klage, vurdere den og eventuelt oversende den til UNE dersom UDI selv ikke omgjør eget vedtak. UNE skal kun behandle klagen på Dublin-vedtaket. En følge av alternativ a er at personer som ikke ville ha fått utsatt iverksetting etter en konkret vurdering fordi det mest sannsynlig er fattet korrekt vedtak i UDI, likevel får utsatt iverksetting. Departementet mener dette ikke er riktig bruk av ressurser, da disse personene, som mest sannsynlig ikke skal få saken realitetsbehandlet i Norge, likevel må tilbys en mottaksplass i den perioden de venter på UNEs vedtak. Som UDI og UNE viser til, vil alternativ a også kunne føre til at overføring av kriminelle asylsøkere vil bli vesentlig forsinket og i verste fall føre til at personene unndrar seg iverksetting.

Departementet ser at for land som har store utfordringer i førstelinjen i utlendingsforvaltningen, vil en regel som skisseres i alternativ a være hensiktsmessig for å sikre at Dublin-forordningen blir fulgt, at utlendingen får et riktig vedtak og at det ikke brukes unødige ressurser på uriktige uttransporteringer. Vi har imidlertid ikke slike utfordringer i Norge, og det er derfor ikke samme behov for en løsning som innebærer automatisk utsatt iverksetting av vedtaket.

Departementet presiserer for øvrig at selv om det finnes utfordringer ved enkelte andre Dublins asylsystemer, er det et viktig utgangspunkt – og et premiss for norsk deltakelse i Dublin-samarbeidet – at alle medlemsland er i stand til å gi asylsøkerne en tilfredsstillende realitetsbehandling av sin søknad. Det klare flertall av slike begjæring blir i dag avslått i UDI fordi direktoratet mener vedtaket ikke har bydd på særlig tvil, og at iverksettelse av vedtaket er trygt og forsvarlig. Videre finnes det flere mekanismer i Dublin-samarbeidet for å forhindre eller avhjelpe at medlemsstater opplever utfordringer som svekker asylsystemet og i ytterste konsekvens fører til at staten ikke lenger kan tilbaketa eller overta søkere i tråd med Dublin-forordningen.

Nærmere om alternativ b

Alternativ b innebærer at søkeren gis en form for automatisk rett til utsatt iverksetting. UNE gis imidlertid mulighet til å oppheve utsatt iverksetting i de tilfellene UNE mener det er grunnlag for det. UNE påpeker at ved en slik løsning vil nemnda trolig heller behandle klagen med én gang i stedet for kun å ta stilling til utsatt iverksetting, forutsatt at klagen er mottatt. Er ikke klagen mottatt, risikerer UNE å måtte sette seg inn i saken to ganger; først ved vurderingen av utsatt iverksetting, deretter ved behandlingen av klagen på Dublin-vedtaket. Dette vil i så fall være uheldig ressursbruk. En mulighet som ble beskrevet i høringsnotatet, er at UNE reduserer ressursbruken ved å behandle spørsmålet om utsatt iverksetting i typetilfeller hvor det ofte ikke er grunnlag for utsettelse. I dag gis det imidlertid sjelden utsatt iverksetting i Dublin-saker, og departementet antar at det vil kunne bli praktisk vanskelig å skille ut de sakene der det er grunnlag for å vurdere utsatt iverksetting.

Både UDI og UNE har påpekt at UNE ikke vil ha noe grunnlag for å vurdere utsatt iverksetting før klagen er fremsatt, noe som kan ta opptil tre uker. En eventuell beslutning om ikke å utsette iverksettingen må baseres på en nøye og grundig vurdering, jf. ordlyden i alternativ b og c i forordningen. Departementet ser at dette vil være en utfordring dersom søkeren selv ikke kommer med relevant informasjon gjennom en egen begjæring. Bare i en slik begjæring kan det fremgå konkrete forhold som tilsier utsatt iverksetting.

UDI peker på at alternativ b kan være aktuelt såfremt fristen søkeren har til å klage på Dublin-vedtaket, forkortes. Departementet mener en slik løsning ikke er hensiktsmessig og uansett fordrer at forvaltningen (UNE) må endre sine rutiner for hvordan klagesaker behandles for å forhindre at søkere venter unødvendig lenge på beslutning og vedtak.

Nærmere om alternativ c

Alternativ c innebærer at søkeren selv, på samme måte som i dag, må begjære utsatt iverksetting, men til forskjell fra dagens løsning er det UNE som tar stilling til spørsmålet, ikke UDI. Det vil altså ikke bli gitt utsatt iverksetting med mindre utlendingsloven selv tar initiativ til dette.

En klar fordel ved en slik ordning er at forvaltningen blir forelagt den informasjonen den trenger for å kunne vurdere spørsmålet på en god

måte. Videre vil UNE kunne avslå begjæringer i de tilfeller nemnda mener det ikke er grunnlag for å innvilge, og søkeren kan uttransporteres til den medlemsstaten som mest sannsynlig er ansvarlig. Når UNE vurderer begjæringen om utsatt iverksetting, kan nemnda også vurdere om det er hensiktsmessig å behandle selve klagen dersom klagen også er kommet inn. Rent praktisk avviker et slikt system ikke mye fra dagens system.

Søkeren vil under et slikt system selv måtte ta initiativ til og begrunne ønsket om utsatt iverksetting. Departementet ser ingen åpenbare hensyn som taler mot en slik ordning.

Løsning

På bakgrunn av en vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike alternativene beskrevet ovenfor, mener departementet at alternativ c bør velges. Alternativ c legger på best måte til rette for rask effektivering av vedtaket der det ikke er grunnlag for utsatt iverksetting, og samlet sett anses dette alternativet å være minst ressurskrevende. Det er i alle parter interesse at asylsøkeren så raskt som mulig får saken sin realitetsbehandlet, og det er ikke heldig for asylsøkeren å oppholde seg over lengre tid i et land som uansett ikke skal behandle saken. Departementet viser i den forbindelse til forordningens fortale avsnitt 5, som poengterer betydningen av raskt å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for å sikre faktisk adgang til prosedyrene for innvilgelse av søknad om internasjonal beskyttelse.

Departementet er enig med flere av høringsinstansene som påpeker at det kan synes noe kompliserende og unødvendig å kreve at søkeren begjærer utsatt iverksetting når stort sett alle søkere må forventes å ønske det. Samtidig er dette rutine allerede i dag og i tråd med hva som er vanlig ellers i forvaltningen.

UDI anbefaler at dersom alternativ c velges, bør både klagen og begjæringen om utsatt iverksetting fremsettes for UNE. Departementet er ikke enig med UDI og mener at klagen på Dublin-vedtaket og eventuell begjæring om utsatt iverksetting skal oversendes UDI på vanlig måte. UDI omgjør eget vedtak og innvilger begjæringen om utsatt iverksetting dersom direktoratet mener det er grunnlag for det. At førsteinstansen skal kunne gjøre om eget vedtak uten å belaste klageorganet er det klare utgangspunkt i norsk forvaltningsrett, og departementet ser ingen overbevisende grunner for å fravike dette prinsippet. Så lenge UDI ikke kan avslå begjæringen om utsatt iverksetting (begjæringen må da oversendes UNE), ser ikke

departementet at ordningen vil være i strid med forordningens ordlyd. Dersom UDI ser at saken er tvilsom, kan direktoratet velge å gi vedtaket utsatt iverksetting, men la UNE behandle selve klagen. Dette alternativet viderefører dessuten dagens ordning hvoretter utlendingen, ev. utlendingsadvokat henvender seg til UDI etter underretning om vedtaket.

En beslutning om ikke å innvilge en begjæring om utsatt iverksetting skal treffes «innen rimelig tid» etter en «nøye og grundig vurdering» og skal begrunnes, jf. artikkel 27 (3) alternativ c. At beslutningen skal begrunnes, medfører ingen endring av dagens ordning. At vurderingen bak beslutningen skal være «nøye og grundig», innebærer heller ingen endring sammenlignet med måten UDI tidligere har vurdert utsatt iverksetting på. Departementet legger til grunn at den vurderingen som foretas i dag, tilfredsstiller kravene i Dublin III-forordningen, og at det derfor ikke er behov for verken praksis- eller regelendringer. Departementet mener dessuten at det ikke er noe i veien for å kreve at utlendingen må begjære utsatt iverksetting innen 48 timer, som i dag, såfremt søkeren sikres rask tilgang til advokat eller annen juridisk rådgiver som kan bistå og sørge for at forvaltningen mottar relevant informasjon i tråd med søkerens ønsker. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med en egen lovbestemmelse om dette. Vi vil for øvrig minne om at det nærmere innholdet i denne bestemmelsen vil kunne utvikle seg som følge av statspraksis og/eller dommer fra nasjonale eller overnasjonale domstoler.

Departementet er enig med Politiets utlendingsenhet (PU) i at det ikke er nødvendig å endre § 90 sjette ledd som følge av Dublin III-forordningen og foreslår at ny ordning for behandling av begjæring om utsatt iverksetting av Dublin-vedtak skal fremgå av utlendingsloven § 90 annet ledd.

4.5 Internering/fengsling

4.5.1 Gjeldende rett

Fengslingsgrunnlagene etter utlendingsloven fremgår av § 106 første ledd, og fengsling på grunn av unndragelsesfare reguleres i § 106 første ledd bokstav b. Bestemmelsen slår fast at en utlending kan pågripes og fengsles dersom «det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Paragraf 106 annet ledd slår fast at «det skal ikke besluttes pågripelse eller fengsling der-

som det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller pålegg om bestemt oppholdssted».

Tredje ledd regulerer bl.a. hvem som skal stå for pågripelsen og frist for fremstilling. Det fremgår her at fengsling etter første ledd bokstav b til f kan besluttes for høyst fire uker om gangen. Departementet vil understreke at domstolene ved fengslingsforlengelse vil prøve grunnlaget for fengslingen, og at fengslingen bare kan forlenges dersom uttransportering er under forberedelse og gjennomføres med tilstrekkelig hurtighet. Dette er nødvendig etter både artikkel 15 i returdirektivet og EMK artikkel 5.

Grensene for fengslingstid er regulert i § 106 fjerde ledd, som lyder:

«Samlet fengslingstid kan ikke overstige 12 uker, med mindre det foreligger særlige grunner. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter, eller dersom beslutningen om fengsling er truffet med grunnlag i første ledd bokstav g [fengsling pga. grunnleggende nasjonale interesser]. Fengsling kan ikke overstige 18 måneder, med mindre utlendingen er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon eller vedkommende er fengslet i medhold av første ledd bokstav g.»

I utlendingsloven § 106 a er det understreket at fare for unndragelse skal vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Bestemmelsens første ledd fremhever en rekke ikke-uttømmende momenter som kan inngå i totalvurderingen. I annet ledd er det understreket at også generelle erfaringer med unndragelse kan tillegges vekt i vurderingen.

Utlendingsloven § 99 (generelt om bruk av tvangsmidler) slår fast at tvangsmidler bare kan benyttes når det er «tilstrekkelig grunn til det», og at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering.

4.5.2 Nærmere om Dublin III-forordningens fengslingsregler

Hovedregelen etter forordningen artikkel 28 (2) er at man bare kan fengsle en utlending for å sikre overføring i henhold til Dublin-regelverket dersom det foreligger «vesentlig unndragelsesfare». Begrepet «unndragelsesfare» er nærmere definert i artikkel 2 bokstav n.

Artikkel 28 (2) slår videre fast at fengsling bare er tillatt i tilfeller hvor det etter en individuell vurde-

ring anses forholdsmessig og mindre inngripende tiltak ikke kan anvendes effektivt. Forordningen stiller krav til statene om å lovfeste relevante objektive kriterier for hva som utgjør unndragelsesfare. Det er ikke tillatt å holde en utlending fengslet ute-lukkende på det grunnlag at vedkommende er i en Dublin-prosedyre, jf. artikkel 28 (1).

Varigheten av fengsling er regulert i forordningen artikkel 28 (3). Fengsling skal vare så kort tid som mulig. Dersom en søker er fengslet etter artikkel 28, skal det ikke gå mer enn én måned fra utlendingen la frem sin søknad om beskyttelse til en forespørsel om tilbaketakelse eller overtakelse er sendt til en medlemsstat. Svarer ikke den anmodede staten innen to uker, er det ensbetydende med aksept. Når en søker er fengslet etter artikkel 28, skal overføring finne sted senest seks uker etter at ansvarlig stat har svart bekreftende på en anmodning eller indirekte fått ansvaret ved ikke å svare på anmodningen. I saker hvor det er gitt utsatt iverksetting, skal den fengslede overføres senest seks uker etter det tidspunkt en klage eller omgjøringsanmodning ikke lenger har utsettende virkning etter artikkel 27 (3).

Det følger av artikkel 28 (4) at EUs mottaksdirektiv artiklene 9, 10 og 11 skal gjelde for søkere som fengsles etter Dublin III-forordningen. Artiklene omhandler prosessuelle regler for fengsling og regler om fengslingsforholdene.

4.5.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsbrevet uttalte departementet at den relevante bestemmelsen i norsk rett, utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b, må anses å være i overensstemmelse med forordningen artikkel 28 (2). Bestemmelsen slår fast at fengsling kan skje dersom det er «konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksetting. Vilkåret må ses i sammenheng med § 106, som innebærer at det må foretas en saksspesifikk og helhetlig vurdering, og at denne må bygge på konkrete, objektive forhold. Departementet la til grunn at § 106 annet ledd, som slår fast at fengsling ikke skal skje dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller bestemt oppholdssted, innebærer at norsk rett er i samsvar med forordningens krav om at fengsling bare kan skje dersom mindre inngripende tvangsmidler ikke vil være tilstrekkelig. Videre la departementet til grunn at § 99 første ledd er i overensstemmelse med forordningens krav om at fengsling bare kan skje dersom det anses forholdsmessig. Lovens § 99 første ledd slår fast at et tvangsmiddel bare

kan brukes når det er tilstrekkelig grunn til det, og at det ikke kan brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.

I høringsbrevet uttalte departementet videre at det norske regelverket om varigheten av fengsling, jf. § 106 fjerde ledd, er i overensstemmelse med forordningens krav. Avslutningsvis het det i høringsnotatet:

«Departementet vil [...] vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder i saker omfattet av forordningen, og det bes om høringsinstansenes synpunkter på dette.»

4.5.4 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er enig i at vilkåret om «significant risk (of absconding)» i artikkel 28 (2) tilsier en strengere vurdering enn «risk». Når det gjelder behovet for en særregel i utlendingsloven § 106, mener Advokatforeningen at sterke informasjons-hensyn tilsier slik tydeliggjøring i loven.

Den norske Dommerforening uttaler følgende om fengsling/internerings:

«Departementet legger til grunn at utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b «konkrete holdepunkter for å anta at en utlending vil unndra seg...» er i overensstemmelse med forordningen. Fagutvalget er enig med departementet i at det kvalifiserende begrepet «significant» – som ikke er omfattet av definisjonen i artikkel 2 bokstav n – innebærer at terskelen for fengsling skal ligge noe høyere enn det som følger av definisjonen. Fagutvalget reiser imidlertid spørsmål ved om terskelen «significant risk of absconding» er sammenfallende med utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b. Av hensyn til den rettsavklaring som her vil komme, mener fagutvalget at det vil være hensiktsmessig og pedagogisk med en klar henvisning i utlendingsloven til de relevante bestemmelsene i forordningen.»

Innvandrernes landsorganisasjon (INLO) mener norsk rett er forenlig med Dublin III-forordningen og krav satt i artikkel 28 (3). INLO ser ikke behov for særregler i utlendingsloven § 106. For øvrig ber INLO departementet om mer kontroll vedrørende utøvelse av § 99, som stiller krav til forholdsmessighet.

Fra *Norsk organisasjon for asylsøkere* (NOAS) sin høringsuttalelse siteres:

«Departementet mener vilkåret for fengsling på grunn av unndragelsesfare i norsk rett, «konkrete holdepunkter for å anta» er i overensstemmelse med kravet i Dublin III-forordningen om at det må være «a significant risk of absconding». NOAS er ikke enig i dette.

Som departementet legger NOAS til grunn at formuleringen «significant» er valgt bevisst, og at det i henhold til forordningen derfor må være en betydelig fare for unndragelse før fengsling er legitimert. Vi mener «konkrete holdepunkter for å anta» angir en lavere terskel enn «significant risk», og dessuten en lavere terskel enn den danske formuleringen «væsentlig risiko».

Vi anerkjenner behovet norske myndigheter har for i enkelte sammenhenger å ha muligheten til å fengsle personer som ellers ikke vil være mulig å uttransportere. Men med tanke på hvilket alvorlig inngrep fengsling er, mener NOAS det vil være naturlig å operere med et krav om sannsynlighetsovervekt, slik det var før terskelen ble senket i 2012. NOAS mener et krav om sannsynlighetsovervekt vil være mer i tråd med forordningens krav, enn det nåværende «konkrete holdepunkter for å anta».

[...]

Departementet ber om synspunkter på om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, vedrørende hvilke regler som gjelder i Dublin-saker. Vi mener det er behov for dette. Det vises til ovennevnte vurderinger om terskelen for å fastslå unndragelsesfare. NOAS mener terskelen for fengsling og å fastslå unndragelsesfare bør heves for alle typer saker, men i tilfelle departementet ikke er enig i dette er det vårt klare synspunkt at det må innføres en egen bestemmelse som sikrer at terskelen i norsk rett for fengsling i Dublin-saker er i samsvar med kriteriene i selve forordningen.

NOAS er videre særlig bekymret for at det generelt blir vurdert å være en unndragelsesfare i Dublin-saker, og at det dermed vil være hjemmel for å fengsle disse søkerne uten en særlig konkret vurdering av den enkelte sak. [...] NOAS [mener] at prinsippet i artikkel 28 (1) bør innføres i utlendingsloven som en egen bestemmelse. Dette er hensiktsmessig for å tydeliggjøre at personer som omfattes av forordningen ikke skal fengsles på dette grunnlaget alene.

NOAS er videre av den klare oppfatning at mindreårige ikke bør interneres om det ikke er absolutt nødvendig.»

Politidirektoratet (POD) sier seg enig i at forordningens krav er i overensstemmelse med norsk rett. Direktoratet uttaler at:

«det må være åpenbart at det ikke er grunnlag for å holde utlending fengslet med den hensikt å sikre overføring til annet medlemsland i Dublinsamarbeidet, dersom fristene for overtagelse eller tilbaketakelse er utløpt og asylsaken skal realitetsbehandles i Norge.»

POD mener imidlertid at de særskilte fristene for fremdrift i Dublin-prosedyren når en utlending er fengslet og det at utlendingen skal løslates dersom fristene ikke overholdes, bør fremgå i en egen bestemmelse i utlendingsloven § 106.

Når det gjelder terskelen for fengsling, uttaler POD følgende:

«Språklig sett synes «significant risk» å måtte tolkes strengere enn kriteriet om «konkrete holdepunkter for å anta». Vi har merket oss at departementet i høringsbrevet mener at kriteriet i § 106 første ledd bokstav b er i overensstemmelse med forordningens krav. Vi savner imidlertid en nærmere drøfting av hva som har vært hensikten med å bruke begrepet «significant» i forordningsteksten med henvisning til forarbeider. En avklaring på dette punktet vil sikre at det ikke oppstår tolkningstvil om terskelen ved fengsling i disse sakene.»

Politiets utlendingsenhet (PU) opplyser i sitt hørings svar følgende om gjeldende praksis:

«I art 28 nr 1 sies det at man ikke kan fengsle bare fordi utlendingen omfattes av prosedyrene i Dublin-forordningen. Dette er i tråd med den praksis PU fører.

At en utlending har unndratt seg i ett eller flere land før vedkommende ankom Norge vil alltid være et relevant moment i vurderingen av om han/hun også vil unndra seg iverksettningen av vedtak som fattes her i landet. Dette vil imidlertid ikke alene kunne begrunne fengsling. Etter gjeldende praksis må det i tillegg foreligge andre objektive og konkrete holdepunkter som underbygger unndragelsesfaren, før en utlending som omfattes av Dublin-prosedyren besluttet fremstilt for fengsling i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen.»

PU tar opp spørsmålet om hvilket anvendelsesområde forordningens fengslingsbestemmelse skal ha:

«Etter vårt syn har forordningens art. 28 et svært uklart anvendelsesområde. Gjelder bestemmelsen generelt for alle utlendinger som omfattes av Dublin-forordningen og som skal overføres til et annet medlemsland, eller gjelder den bare for dem som frihetsberøves i samtidig med eller i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen?

Overskriftene til forordningens kapittel 5 («Detention for the purpose of transfer») og art 28 («Detention») tyder på at innholdet gjelder generelt. Art 28 nr 1 tilsier imidlertid at formålet med bestemmelsen først og fremst er å søke å unngå at utlendingen fengsles bare fordi de søker asyl og er omfattet av Dublin-forordningen. I art 28 nr 3 stilles det i tillegg en frist på en måned fra søknadstidspunktet for å anmode om tilbaketakelse/overtakelse når en utlending fengsles etter bestemmelsen.

Slik vi ser det må dette bety at art 28 bare gjelder om frihetsberøvelsen inntreffer før det er sendt en anmodning om tilbaketakelse eller overtakelse til ansvarlig Dublinland.»

Om sannsynlighetskravet etter artikkel 28 (2) uttaler PU:

«Det følger av art 28 nr 2 at vilkåret for fengsling at det foreligger en betydelig fare for unndragelse (significant risk of absconding). [...] Etter utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b er det tilstrekkelig at det foreligger «konkrete holdepunkter for å anta at» utlendingen vil unndra seg iverksetting av et vedtak. Departementet mener at utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b er i samsvar med forordningens krav om betydelig fare. Vi er imidlertid ikke enig i dette. Beviskravet i forordningen er klart høyere enn etter § 106 første ledd bokstav b. Selv om forordningen skal gjelde som norsk rett, mener vi at det er uheldig – både ut fra lovgivningstekniske og rettsikkerhetsmessige hensyn – at det ikke fremgår av § 106 at det er strengere vilkår for å fengsle i saker som omfattes av forordningens art 28.

Vi mener derfor at denne forskjellen må fremgå av utlendingsloven § 106, og at det inntas et eget fengslingsgrunnlag for de sakene som omfattes av forordningens art. 28.»

Avslutningsvis uttaler PU følgende:

«For øvrig slutter vi oss til departementets vurdering av at norsk rett er i samsvar med de krav art 28 stiller til forholdsmessighet, tilstrekkelighet og varigheten av fengslingen. Vi forstår art 28 nr 3 dit hen at fengsling etter bestemmelsen ikke kan overstige seks uker, jf. at overføringen skal skje innen seks uker etter at aksept forelå. Etter vårt syn bør denne fristen inntas i utlendingsloven § 106.

Departementet opplyser at de vil vurdere nærmere om det er hensiktsmessig med en særregel i utlendingsloven § 106, for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder i saker som er omfattet av forordningen. Som tidligere nevnt mener vi at det er helt nødvendig med en særregel. Noe annet mener vi vil kunne være i strid med både legalitetsprinsippet og lovskravet etter EMK. Det bør etter vårt syn inntas et eget fengslingsgrunnlag i § 106 første ledd. I tillegg bør det da vurderes om det er nødvendig med ytterligere presiseringer i § 106 a.»

4.5.5 Departementets vurdering

Anvendelsesområdet for forordningens artikkel 28

Politiets utlendingsenhet (PU) stiller spørsmål om anvendelsesområdet for forordningens fengslingsbestemmelse. Spørsmålet er om den skal gjelde generelt for alle utlendinger som er omfattet av Dublin-regelverket og skal overføres til et annet medlemsland, eller bare for utlendinger som fengsles i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen.

Artikkel 28 (3) annet avsnitt slår fast at anmodning om overtakelse/tilbaketakelse skal fremsettes senest én måned etter søknadsfremsettelse dersom utlendingen holdes fengslet. Ordlyden indikerer at man først og fremst har sett for seg den situasjon at utlendingen blir fengslet i nær tilknytning til søknadsfremsettelse. Det fremstår uklart hva som skal gjelde dersom behovet for fengsling oppstår for eksempel 35 dager etter søknadsfremsettelse og anmodning ikke allerede er sendt. I en slik situasjon vil det åpenbart ikke være mulig å overholde en frist på én måned fra søknadsfremsettelse. Fristen vil også være problematisk dersom behovet for fengsling oppstår for eksempel 28 dager etter søknadsfremsettelse og anmodning ikke allerede er sendt.

Spørsmålet er da om artikkel 28 bare skal gjelde for fengsling som skjer ved eller relativt kort tid etter søknadsfremsettelse, ettersom fristen i nr. 3 annet ledd bare «passer» til denne situ-

asjonen. I så fall vil man i stedet kunne benytte andre fengslingsgrunnlag uten å være bundet av fristene i Dublin-forordningen artikkel 28 (3) dersom behovet for fengsling oppstår på et senere tidspunkt. PU tar til orde for en slik fortolkning.

Departementet vil peke på at formålet med fristene i artikkel 28 (3) er at Dublin-prosedyren skal påskyndes når utlendingen holdes fengslet. Dette prinsippet bør gjelde også dersom fengsling ikke skjer i nær tilknytning til søknadsfremsettelse. Videre indikerer artiklene 28 (1) og 28 (3) at man ved utarbeidelsen av forordningen først og fremst har sett for seg at utlendinger fengsles ved eller i nær tilknytning til søknadsfremsettelse. Departementet mener på denne bakgrunn at artikkel 28 skal gjelde generelt for fengsling av utlendinger med henblikk på overføring etter Dublin-regelverket, men at artikkel 28 (3) annet ledd – «[d]ersom en person holdes fengslet i henhold til denne artikkel, skal anmodningen om overtakelse eller tilbaketakelse framlegges senest én måned etter at søknaden er inngitt» – må fortolkes slik at fristen gjelder fra *fengslings tidspunktet* dersom utlendingen ikke er fengslet i nær tilknytning til søknadsfremsettelsen og anmodning ikke allerede er sendt.

Departementet bemerker at problemstillingen knyttet til fristen for fremsettelse av anmodning ikke antas å ha stor betydning i praksis. Median antall dager mellom søknad og anmodning var 14 i 2012. I et klart flertall av sakene blir anmodning sendt innen tre uker. Det må derfor antas at det relativt sjelden vil forekomme at anmodning ikke allerede er sendt når fengslingsbehovet oppstår først rundt én måned eller mer etter søknadsfremsettelse.

Vilkår for fengsling på grunn av unndragelsesfare i Dublin-saker

I høringsnotatet la departementet til grunn at vilkåret for pågrepelse og fengsling i utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b («konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksetting) vil gi sikkerhet for at fengslingsvilkåret i forordningen («vesentlig unndragelsesfare») er oppfylt. Departementet uttalte at det var behov for en nærmere vurdering av om det er hensiktsmessig med en særregel i § 106 og ba om høringsinstansenes synpunkter på dette.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser ønsker en slik særregel. Enkelte høringsinstanser stiller spørsmål ved om fengslingsvilkårene i § 106 første ledd bokstav b er sam-

menfallende med forordningens vilkår om «vesentlig unndragelsesfare». PU mener forordningen stiller strengere vilkår enn hva som følger av § 106, og NOAS tar til orde for at forordningens bestemmelse innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for unndragelse. Departementet har merket seg at POD og PU etterlyser en nærmere redegjørelse for forarbeidene til forordningen. Det foreligger imidlertid ikke forarbeider som gir veiledning om fortolkningen. Det er heller ikke avklart hvordan andre land vil tolke og implementere forordningens fengslingsvilkår.

Departementet konstaterer at det presise innholdet i vilkåret «vesentlig unndragelsesfare» i forordningen artikkel 28 (2) er uklart. Definisjonsbestemmelsen i artikkel 28 (2) bokstav n inneholder ikke uttrykket «vesentlig», men definerer «fare for unndragelse» som (uoffisiell norsk oversettelse):

«[...] tilstedeværelsen i en konkret sak av forhold som basert på objektive kriterier fastlagt ved lov, gir grunn til å tro at en søker eller en tredjelandsborger eller statsløs som er gjenstand for en prosedyre for overføring, kan komme til å unndra seg.»

Begrepet «vesentlig unndragelsesfare» er heller ikke benyttet i returdirektivet. Direktivet bruker bare begrepet «unndragelsesfare», uten noe vilkår om at unndragelsesfaren skal være «vesentlig».

Departementet finner det klart at «vesentlig» ikke innebærer et krav om sannsynlighetsovervekt for unndragelse. Ordlyden i forordningen artikkel 28 innebærer imidlertid at en *uvesentlig* eller ubetydelig unndragelsesfare ikke vil være tilstrekkelig for pågrepelse og fengsling. Etter departementets vurdering vil fengslingsvilkårene i § 106 første ledd bokstav b («konkrete holdepunkter for å anta» at utlendingen vil unndra seg iverksetting) kunne forstås som en egnet presisering av når risikoen for unndragelse kan karakteriseres som «vesentlig». I Prop. 138 L (2010–2011) punkt 6.4.1 uttalte departementet bl.a. følgende om den nærmere forståelsen av vilkåret «konkrete holdepunkter for å anta»:

«Sannsynlighetsvurderinger kan teoretisk sett uttrykkes på en sannsynlighetsskala fra null til hundre prosent. I praksis lar det seg naturligvis ikke gjøre med en eksakt plassering på en slik skala av en konkret sak. For anvendelse av de aktuelle tvangsmidlene må imidlertid sannsynligheten for unndragelse, uriktig identitet mv. være av en viss styrke ved at det foreligger ett

eller flere objektive, konkrete holdepunkter for mistanken.»

For å sikre at det legges vekt på praksisutviklingen i de andre medlemslandene og i EU-domstolen når det gjelder fortolkningen av begrepet «vesentlig unndragelsesfare», foreslår imidlertid departementet at det inntas et nytt punktum i § 106 første ledd bokstav b om at fengsling med sikte på Dublin-overføring bare skal skje ved vesentlig unndragelsesfare.

Ikke tillatt å fengsle utelukkende på grunn av Dublin-prosedyre

Dublin III-forordningen artikkel 28 (1) slår fast at en utlending ikke kan holdes fengslet utelukkende med den begrunnelse at vedkommende er gjenstand for Dublin-prosedyre. Ettersom det ikke i seg selv er et fengslingsgrunnlag etter utlendingsloven § 106 første ledd at utlendingens søknad skal behandles etter Dublin-prosedyren, er det ikke behov for en endring i norsk rett på dette punktet.

I tilfeller hvor en utlending har søkt asyl i en rekke land, vil det kunne konkluderes med at det foreligger vesentlig unndragelsesfare og dermed grunnlag for fengsling. Dette vil imidlertid først skje etter en slik konkret og individuell totalvurdering som kreves etter § 106 første ledd. Det er den konkrete unndragelsesfaren, synliggjort gjennom utlendingens adferd og handlingsmønster, som danner grunnlag for fengsling.

Krav om å vurdere mindre inngripende inngrep

Departementet legger til grunn at utlendingsloven § 106 annet ledd, som slår fast at fengsling ikke skal skje dersom det vil være tilstrekkelig med meldeplikt eller bestemt oppholdssted, innebærer at norsk rett er i samsvar med forordningens krav om at fengsling bare kan skje dersom mindre inngripende tvangsmidler ikke vil være tilstrekkelig, jf. artikkel 28 (2).

Krav om forholdsmessighetsvurdering

Det følger av forordningen artikkel 28 (2) at fengsling bare kan skje «in so far as detention is proportional». Departementet legger til grunn at dette kravet om forholdsmessighet er dekket av utlendingsloven § 99 første ledd, som lyder:

«Et tvangsmiddel kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det. Tvangsmiddelet kan

ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ville være et uforholdsmessig inngrep.»

Varigheten av fengsling

Departementet mener at gjeldende § 106 fjerde ledd er forenlig med forordningens krav i artikkel 28 (3), beskrevet i punkt 4.5.2 ovenfor. Fristene i artikkel 28 (3) utgjør totalt 12 uker, som i utgangspunktet er den øvre grensen etter norsk rett. Fengsling for å forberede eller gjennomføre en utsendelse kan etter norsk rett bare overstige 12 uker dersom utlendingen ikke samarbeider om gjennomføring av utsendelsen eller det er forsinkelser med å fremskaffe nødvendige dokumenter fra et annet lands myndigheter (eller dersom beslutningen om fengsling er truffet av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser). Dersom staten ikke har overholdt fristene etter forordningen, antar departementet at slike forhold ikke vil være et aktuelt grunnlag for videre fengsling.

Departementet ser imidlertid behov for å synliggjøre at det gjelder særskilte frister for fremdriften i Dublin-prosedyren når utlendingen er fengslet. Departementet foreslår derfor at det inntas en henvisning til forordningen artikkel 28 (3) i § 106 nytt femte ledd. Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å innarbeide fristene direkte i § 106. Dublin III-forordningen artikkel 3 er svært omfattende og inneholder både sentrale og mindre sentrale bestemmelser. Å innarbeide hele artikkelen vil gjøre § 106 uoversiktlig. Dersom kun deler av artikkelen innarbeides, blir de andre delene mindre synlige. Departementet mener derfor at en tydelig henvisning til forordningens artikkel 28 (3) best ivaretar hensynet til en klar og oversiktlig lovgivning.

Forordningens artikkel 28 (3) gjengis for ordens skyld i sin helhet her (uoffisiell norsk oversettelse):

«3. Fengslingen skal være så kortvarig som mulig og skal ikke være lengre enn det som er rimelig for at de nødvendige forvaltningsmessige prosedyrer kan gjennomføres på behørig vis, fram til overføringen i henhold til denne forordning gjennomføres.

Dersom en person holdes fengslet i henhold til denne artikkel, skal anmodningen om overtakelse eller tilbaketakelse framlegges senest én måned etter at søknaden er inngitt. Den medlemsstat som gjennomfører prosedyren i samsvar med denne forordning, skal i slike tilfeller be om et hurtig svar. Svaret skal

gis innen to uker etter at anmodningen ble motatt. Dersom det ikke foreligger svar ved utløpet av toukersfristen, skal anmodningen anses som etterkommet; den anmodede stat plikter da å overta eller ta tilbake ansvaret for personen, herunder å sørge for egnede tiltak med hensyn til ankomst.

Dersom en person holdes fengslet i henhold til denne artikkel, skal vedkommende overføres fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat så snart dette praktisk lar seg gjennomføre, og senest seks uker etter at en annen medlemsstat stilltiende eller uttrykkelig har etterkommet anmodningen om å overta eller ta tilbake ansvaret for vedkommende, eller etter det tidspunkt da klagen eller overprøvingen ikke lenger har oppsettende virkning i samsvar med artikkel 27 nr. 3.

Dersom den anmodende medlemsstat ikke overholder fristene for å framsette en anmodning om overtakelse eller tilbaketakelse eller overføringen ikke iverksettes innen utløpet av seksukersfristen nevnt i tredje ledd, skal vedkommende ikke lenger holdes fengslet. Artikkel 21, 23, 24 og 29 skal fortsatt få tilsvarende anvendelse.»

Forholdet til EUs mottaksdirektiv

Det følger av Dublin III-forordningen artikkel 28 (4) at EUs mottaksdirektiv artiklene 9, 10 og 11 skal «få anvendelse med henblikk på å sikre prosedyrene for overføring».

Mottaksdirektivet artikkel 9 (1) slår fast at fengsling etter direktivet skal være så kortvarig som mulig og bare kan opprettholdes så lenge vilkårene i artikkel 8 er innfridd. Departementet legger til grunn at dette ikke innebærer andre krav enn det som følger av forordningens artikkel 28 (3). Som nevnt anser departementet gjeldende norsk rett å være i overensstemmelse med disse kravene. Fengsling kan bare skje så lenge vilkårene er oppfylt, det er tilstrekkelig grunn til det og mindre inngrepene vil være tilstrekkelig.

De prosessuelle kravene i mottaksdirektivet artikkel 9 (skriftlighet, jevnlig prøving, informasjon, rettshjelp m.m.) anses dekket av det norske regelverket. Etter utlendingsloven § 106 tredje ledd skal en pågrepet utlending fremstilles for fengsling så snart som mulig, og fengsling kan besluttes for høyst fire uker av gangen. Bestemmelsen viser videre til straffeprosessloven §§ 174 til 191 «så langt de passer». Av disse bestemmelsene følger blant annet krav om skriftlighet og

informasjonsplikt. Retten til rettshjelp er regulert i utlendingsloven § 92, se også punkt 4.1.3.

Mottaksdirektivet artikkel 10 gjelder fengslingsforhold. Av nr. 1 følger det blant annet at personer som er fengslet etter direktivet, som regel skal anbringes i «specialised detention facilities». Dette er i tråd med hovedregelen i utlendingsloven § 107 første ledd om at utlendinger som pågripes eller fengsles i medhold av utlendingsloven, som hovedregel skal anbringes i utlendingsinternat. Det følger videre av mottaksdirektivet artikkel 10 (1) at dersom en person må plasseres i vanlig fengsel, skal vedkommende holdes atskilt fra «ordinary prisoners». Utlendingsforskriften § 18-12 a slår i dag fast at «[e]n utlending som pågripes og fengsles i medhold av lovens § 106 første ledd og som ikke plasseres i utlendingsinternat, skal som hovedregel holdes adskilt fra andre innsatte» (dette gjelder ikke for utlendinger som er utvist som følge av ilagt straff eller særreaksjon). Returdirektivet artikkel 16 (1) stiller tilsvarende krav som mottaksdirektivet artikkel 10 (1) og ble omtalt slik på side 56 i Prop. 3 L (2010–2011) om gjennomføring av returdirektivet:

«Bestemmelsen i direktivet artikkel 16 (1) må fortolkes i lys av direktivets formål. Da Norge tok tolkningen av denne bestemmelsen opp med Kommisjonen 8. mai 2009, ble det gitt uttrykk for at det sentrale er at de som skal returneres ikke settes sammen med personer som er dømt for alvorlig kriminalitet. Departementet mener derfor at norsk lov er i samsvar med direktivets bestemmelse.»

Departementet fastholder denne vurderingen, som gjelder tilsvarende for mottaksdirektivets bestemmelse.

Mottaksdirektivet artikkel 10 (1) krever videre at personer som er fengslet etter direktivet, så langt som mulig skal holdes atskilt fra utlendinger som ikke har søkt om asyl. På Politiets utlendingsinternat på Trandum er det ikke separate avdelinger for asylsøkere og andre. Alle innsatte på Trandum har imidlertid enerom med eget bad. Etter departementets mening må dette anses å tilfredsstillende mottaksdirektivets krav. Det er allerede etablert særskilte avdelinger for familier, enslige mindreårige asylsøkere og kvinner. En ytterligere inndeling i avdelinger for asylsøkere og ikke-asylsøkere synes lite hensiktsmessig.

Mottaksdirektivet artikkel 8 nr. 2 til 5 stiller krav om at en fengslet utlending skal ha adgang til opphold i friluft, kommunikasjon med UNHCR og nasjonale organisasjoner, besøk fra familie og

representanter og informasjon om regler og retningslinjer for internatet. Det kan gjøres unntak i visse tilfeller.

Departementet viser til forskrift 11. april 2008 nr. 355 om Politiets utlendingsinternat (utlendingsinternatforskriften). Av forskriftens § 4 fremgår det blant annet at innsatte har rett til minst én time opphold i friluft hver dag og til å motta besøk. Forskriftens § 13 slår fast at innsatte skal gis opplysninger om rettigheter og plikter. Kontrolltiltak, begrensninger i utlendingens rettigheter, undersøkelser og maktbruk er regulert i kapittel 3. Ulike tiltak og begrensninger iverksettes dersom det er nødvendig eller strengt nødvendig av hensyn til ro, orden eller sikkerhet. Det skal alltid foretas en forholdsmessighetsvurdering. Etter departementets syn ivaretar dette kravene som følger av mottaksdirektivet og dermed av Dublinforordningen.

Mottaksdirektivet artikkel 11 gjelder fengsling av personer som er særlig sårbare eller har spesielle behov. Nr. 1 slår fast at helsetilstanden til sårbare personer skal være et «primary concern», og at helsetilstanden skal være gjenstand for tilsyn og oppfølging. Departementet legger til grunn at regelverket i utlendingsinternatforskriften ivaretar disse forpliktelsene. Det vises blant annet til § 5 om rett til helsetjenester og § 15 om tilsyn med blant annet helsetilstand.

Mottaksdirektivet artikkel 11 (2) slår fast at barn bare skal fengsles «as a measure of last resort», for så kort tid som mulig, og at «all efforts shall be made to release the detained minors and place them in accommodation suitable for minors». Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og fengslede mindreårige skal ha mulighet til fritidsaktiviteter.

Departementet bemerker at straffeprosessloven § 174 gjelder ved fengsling i medhold av utlendingsloven og innskrenker muligheten til å pågripe barn under 18 år til tilfeller hvor det er «særlig påkrevd». Utlendingsinternatforskriften § 3 presiserer at barnets beste skal være et grunn-

leggende hensyn ved alle beslutninger og handlinger som berører barn som oppholder seg på internatet. Videre skal det tas særskilt hensyn til spesielle behov hos blant andre barn og barnefamilier. Det er derfor opprettet en særskilt familieavdeling på Trandum. Etter utlendingsinternatforskriften § 4 fjerde ledd skal mindreårige ha mulighet for å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder samt tilgang til undervisning. Etter departementets vurdering er kravene i mottaksdirektivet ivaretatt.

Mottaksdirektivet artikkel 11 (3) slår fast at enslige, mindreårige asylsøkere bare kan fengsles i «exceptional circumstances», for så kort tid som mulig og aldri i fengsel. Videre skal enslige, mindreårige asylsøkere så langt som mulig plasseres i «institutions provided with personnel and facilities which take into account the needs of persons of their age». De skal holdes adskilt fra voksne. Etter nr. 4 skal familier gis «separate accommodation guaranteeing adequate privacy».

Etter departementets syn er straffeprosesslovens krav om at mindreårige ikke bør pågripes hvis det ikke er «særlig påkrevd», i tråd med mottaksdirektivets vilkår «exceptional circumstances». Det vises for øvrig til drøftelsen ovenfor om mottaksdirektivet artikkel 11 (2). Enslige, mindreårige asylsøkere plasseres på en særskilt avdeling på Trandum. Etter departementets vurdering er norsk rett og praksis i tråd med direktivets krav.

Etter mottaksdirektivet artikkel 11 (5) skal fengslede kvinner holdes adskilt fra menn, med mindre de er i familie og samtykker i å oppholde seg samlet. Det gjøres unntak for fellesarealer. Departementet bemerker at det er opprettet en særskilt avdeling for kvinner på Trandum og anser følgelig direktivets krav for å være ivaretatt.

Etter departementets syn er norsk rett og praksis i tråd med bestemmelsene i mottaksdirektivet. Departementet ser derfor ikke behov for en særskilt henvisning til Dublin III-forordningen artikkel 28 (4) i utlendingslovens fengslingsbestemmelser.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet skrev i høringsnotatets kapittel 7 at asylsøkeres rettigheter etter Dublin-regelverket styrkes med Dublin III-forordningen. Bl.a. utvides personkretsen statene plikter å forene enslige, mindreårige asylsøkere med. Nye oppgaver, kortere frister og grundigere utredninger får konsekvenser for hele utlendingsforvaltningens ressursbruk. Det ble presisert at det er stor usikkerhet knyttet til konsekvensene, da disse er avhengig av en rekke usikre faktorer, bl.a. antall asylsøkere som kommer til Norge, hvilke land disse kommer fra og aldersfordeling. Ut fra dagens situasjon anslo departementet at UDI vil komme til å realitetsbehandle mellom 90 og 130 ekstra søknader per år. Departementet la også til grunn at omtrent 20 av disse sakene ville gjelde enslige, mindreårige asylsøkere.

Basert på dette anslaget beregnet departementet utgifter over statsbudsjettet knyttet til de direkte berørte områdene til å utgjøre 272 millioner kroner per år. Utgiftene vil først realisere seg fullt ut etter full innføring av tilskudd til bosetting og integrering, det femte året etter ikrafttredelse av nytt regelverk. I tillegg til dette kommer engangsinvesteringer knyttet til oppgradering av IT-systemer på 4 millioner kroner. Utgiftene påløper som følge av endringer i sakstilførselen, saksbehandlingen, engangsinvesteringer i saksbehandlingsverktøyene, utgifter til mottakene og tilskudd til bosetting og integrering. Av totalbeløpet regnet departementet med at 16 millioner kroner knytter seg til engangsinvesteringer og løpende utgifter i forvaltningen, 23 millioner kroner til mottaksdrift og 233 millioner kroner til forskjellige tilskudd til bosetting og integrering.

I sin høringsuttalelse skriver *Den norske Dommerforening*:

«Departementet har ikke foretatt noen beregninger av hvorvidt Dublin III-forordningen vil ha konsekvenser for domstolene. Etter fagutvalgets syn er det naturlig å legge til grunn at antall søksmål for domstolene også vil øke noe. Fagutvalget peker på at saker om Dublin III-forordningen har tvungent verneting i Oslo tingrett, jf. utlendingsloven § 79 tredje ledd.

Den økte saksmengden vil derfor konsentreres til Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett. Fagutvalget ber om at de økonomiske konsekvensene for domstolene også hensyntas ved den videre behandling og implementering av forslaget selv om det er stor usikkerhet knyttet til de tallene som er lagt til grunn (antall realitetssaker og innvilgelser/avslag).»

UDI peker på at mottakene vil risikere å bli påført kostnader fordi flere utlendinger må være i landet lenger enn hva tilfellet er i dag som følge av ny saksgang ved klage på vedtak og begjæring om utsatt iverksetting.

Også *PU* peker på at dersom en utreise skal finne sted først etter UNEs endelige vedtak, vil dette etter all sannsynlighet føre til at oppholdstiden i asylmottak blir lengre.

PU peker videre på at de samlede utgiftene til uttransportering vil øke noe. Det vil totalt bli færre uttransporteringer, men uttransporteringskostnader til hjemlandet er langt høyere enn til andre land i Dublin-samarbeidet. *PU* anslår sine ekstra utgifter til saksbehandling til 5 millioner kroner, men understreker at de kan bli høyere. I sin høringsuttalelse påpeker også *PU* at økt saksbehandlingstid i UDI og UNE kan gi *PU* mindre tid til å organisere utreisen innen overføringsfristen på seks måneder, og at dette vil kunne føre til mindre kostnadseffektive uttransporter, herunder pågripelser.

POD legger departementets anslag over økte utgifter til saksbehandling til grunn, men direktoratet peker på at det i dag ikke er mulig å beregne eksakte kostnader for økt informasjon ved registrering.

Departementet vil igjen understreke den usikkerheten som knytter seg til anslaget, og vil utdype noe nærmere hvilke faktorer som kan påvirke konsekvensene av de foreslåtte regjeringene.

Dublin III-forordningen skal gjelde i hele samarbeidsområdet fra 1. januar 2014. (Sveits har en noe lengre frist for implementering). Alle bestemmelsene, herunder nye regler som pålegger en

stat å tilbaketa eller overta ansvaret for en asylsøker og regler om kortere frister, skal anvendes likt av alle statene (foruten regulering av utsatt iverksetting der statene har valgfrihet). Dette skal i utgangspunktet ikke føre til at Norge må realitetsbehandle flere søknader om beskyttelse.

Et tenkt scenario er at utlendinger heller vil anføre tilknytning til Norge enn tilknytning til andre land i Europa. Departementet er ikke kjent med en slik tendens etter gjeldende Dublin II-forordning, men ser det som en sannsynlig konsekvens av gjennomføring av Dublin III-forordningen. I høringsnotatet la departementet derfor frem en beregning for utgiftene over statsbudsjettet *dersom* Norge må realitetsbehandle 110 flere saker i året. Det ble ansett å være stor usikkerhet ved anslaget.

Departementet finner grunn til kort å bemerke at det *ikke* er et alternativ å følge gjeldende Dublin II-forordning, da den opphører å virke i og med ikrafttredelsen av Dublin III-forordningen. Det eneste alternativet til å gjennomføre Dublin III-forordningen i norsk rett er å tre ut av Dublin-samarbeidet. Da Dublin-samarbeidet er en forutsetning for deltakelse i Schengen-samarbeidet, er det grunn til å tro at Norge også må trekke seg ut av Schengen-samarbeidet dersom man ikke lenger ønsker å være med i Dublin-samarbeidet. Departementet har ikke vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene ved norsk utmeldelse av Dublin- og Schengen-samarbeidet, da dette ikke fremstår som et reelt alternativ.

Til Dommerforeningens innspill vil departementet kort bemerke at noen av de potensielle avslagene vil kunne bli prøvet for domstolene dersom Norge får flere saker til realitetsbehandling. Departementet finner ikke grunn til å ta en slik eventualitet med i beregningene, tatt i betraktning den generelle usikkerheten omkring ankomsttall og de relativt få sakene som havner i domstolsapparatet.

Departementet vil bemerke at de økonomiske konsekvensene av å unnta utlendinger fra plikten til å betale egen utreise anses som ubetydelige, se punkt 4.2. I 2012 ble det innbetalt til staten omtrent 30 000 kroner som følge av Dublin-uttransporteringer. Per 31. august har politiet

brukt 9 812 770 kroner på Dublin-uttransporteringer i 2013 (814 uttransporteringer). Hvis tendensen holder seg stabil, vil politiet bruke i underkant av 14 millioner kroner på Dublin-uttransporteringer i 2013. Den potensielle inntekten man nå fraskriver seg er i realiteten svært lav, og den reelle virkningen av forslaget om endringer i utlendingsloven § 91 anses derfor ubetydelig.

Når det gjelder UDIs og PUs innspill om at ny saksgang i klageprosessen og håndtering av begjæring om utsatt iverksetting vil kunne føre til økte utgifter for mottakene, bemerker departementet at artikkel 27 (3) alternativ c synes som det minst ressurskrevende alternativet blant de tre forordningen åpner for. Alternativ c er også det som ligger nærmest dagens ordning.

Departementet vil igjen presisere at det er stor usikkerhet knyttet til beregning av de økonomiske og administrative konsekvensene av regeleendingene. Vi legger til grunn at det mest sannsynlige alternativet, som synliggjort i høringsnotatet, er at UDI vil komme til å realitetsbehandle mellom 90 og 130 ekstra søknader per år, og at omtrent 20 av disse sakene vil gjelde enslige, mindreårige asylsøkere. På denne bakgrunn anslås de økte utgiftene over statsbudsjettet knyttet til de direkte berørte områdene å utgjøre om lag 273 mill. kroner per år. Utgiftene vil realisere seg fullt ut først etter en innføring av tilskudd til bosetting og integrering, dvs. det femte året etter ikrafttredelse av nytt regelverk. I tillegg til dette kommer noen utgifter til representantordning og tilskudd til grunnskoleopplæring for barn og unge i mottak.

Sammenliknet med høringsbrevet er det i tillegg lagt inn årlige utgifter til uttransportering på om lag 1,4 mill. kroner.

I forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett i 2013 ble det bevilget 4 mill. kroner til engangsinvesteringer i IT-systemene.

Utgifter til saksbehandling i UDI, UNE og politiet og politiets utgifter til uttransporteringer dekkes uten særskilte bevilgningsøkninger til formålet. Øvrige utgifter til mottak og diverse tilskudd til integreringstiltak vil bli håndtert ved innarbeidelse i prognosene som legges til grunn for de aktuelle budsjettforslag.

6 Merknader til bestemmelsene i lovforslaget

Til § 32 første ledd bokstav b og nytt fjerde ledd

Det vises til de alminnelige motiver i punkt 4.1.

Paragraf 32 om internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner *første ledd bokstav b* endres, da det ikke lenger vil være utlendingsforskriften som angir hvilken forordning som utgjør rettsreglene i Dublin-samarbeidet, men lovens § 32 nytt fjerde ledd.

Videre endres paragraf 32 ved at det legges til et *nytt fjerde ledd*, der det fremgår at Europaparlaments- og Rådsforordning (EU) nr. 604/2013 av 26. juni 2013 om fastsettelse av kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person, gjelder som norsk lov. Formålet med endringen er å tydeliggjøre våre forpliktelser etter forordningen. Det er ordlyden i de autentiske språkversjonene i EU som utgjør rettskilden, og summen av alle språkversjonene danner rettsaktens innhold.

Til § 90 annet ledd

Det vises til de alminnelige motiver i punkt 4.4.

Paragraf 90 *annet ledd* om iverksetting av vedtak endres for å gjennomføre løsningen skissert i Dublin III-forordningen artikkel 27 (3) bokstav c for personer som har fått vedtak om overføring til et annet land i henhold til Dublin III-forordningen. Endringen innebærer at en søker som har fått Dublin-vedtak og ønsker å påklage vedtaket, retter klagen til UDI. UDI må vurdere om direktoratet skal omgjøre sitt eget vedtak eller forberede saken og oversende den til UNE. Dersom UNE får saken til behandling, må UNE behandle klagen på selvstendig grunnlag.

Bestemmelsen innebærer videre at dersom en søker ønsker å begjære utsatt iverksetting, må slik begjæring fremsettes for UDI. UDI må vurdere om direktoratet skal innvilge begjæringen.

Dersom UDI ikke innvilger, må UDI sende saken til UNE. UNE må ta stilling til begjæringen på selvstendig grunnlag. En slik beslutning skal

treffes «innen rimelig tid» etter en «nøye og grundig vurdering», og den skal begrunnes, jf. artikkel 27 (3) alternativ c. Se nærmere om hva som ligger i disse begrepene i punkt 4.4 ovenfor. Dersom slik begjæring om utsatt iverksetting ikke er fremmet innen de fastsatte frister, kan vedtaket iverksettes.

Bestemmelsen skal ikke forstås slik at UNE *må* ta stilling til en begjæring om utsatt iverksetting dersom UDI har innvilget en slik begjæring før klagesaken sendes UNE eller dersom UDI selv omgjør eget vedtak. Som nevnt over i punkt 4.4.1, er imidlertid ikke UNE bundet av UDIs vurdering og kan omgjøre beslutningen.

Bestemmelsen innskrenker ikke UDIs kompetanse til å instruere politiet om utsatt iverksetting der UDI har fattet vedtak, jf. § 90 tiende ledd annet punktum.

Til § 91 nytt niende ledd

Det vises til de alminnelige motiver i punkt 4.2.

Bestemmelsen om ansvar for utgifter mv. endres ved at det legges til et *nytt niende ledd* som unntar utlendinger som overføres til et annet land etter Dublin III-forordningen, fra hele bestemmelsen. Endringen innebærer at det lovfestes at en utlending som søker beskyttelse i Norge og som skal overføres til et annet land i henhold til Dublin III-forordningen, ikke skal betale for egen utreise.

Til §§ 100 tredje ledd, 101 første ledd og 102 a

Endringer foreslås for å gjøre korrekte henvisninger til ny gjennomføringsbestemmelse i § 32 nytt fjerde ledd. Forslagene medfører ingen materielle endringer.

Til § 106 første ledd bokstav b og nytt femte ledd

Det vises til de alminnelige motiver i punkt 4.5.

Gjeldende bestemmelse slår fast at en utlending kan pågripes og fengsles når «det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket». Det foreslås et *nytt annet punktum i § 106 første ledd*

bokstav b, som særskilt regulerer pågrepelse og fengsling i saker om Dublin-overføring. Bestemmelsen tar utgangspunkt i Dublin III-forordningen artikkel 28 (2), som benytter vilkåret «vesentlig unndragelsesfare».

Fengslingsvilkårene i gjeldende § 106 første ledd bokstav b er en egnet presisering av når risikoen for unndragelse kan karakteriseres som vesentlig. Begrunnelsen for å innføre en særregel for Dublin-saker er å sikre at det legges vekt på praksisutviklingen i de andre medlemslandene og i EU-domstolen når det gjelder fortolkningen av begrepet «vesentlig unndragelsesfare».

Nytt femte ledd presiserer at det gjelder særskilte frister for gjennomføring av Dublin-prosedyrer når en utlending er fengslet etter § 106 første ledd bokstav b annet punktum (fengsling i forbindelse med overføring i medhold av Dublin-samarbeidet). Bestemmelsen inntas for å synliggjøre disse fristene.

Nytt femte ledd viser til Dublin III-forordningen artikkel 28 (3). Her fremgår det bl.a. at anmodning om overtakelse eller tilbaketakelse skal fremmes senest én måned etter at søknaden er inngitt, og at det skal bes om hurtig svar. Der-

som utlendingen ikke er fengslet i nær tilknytning til fremsettelsen av søknaden om beskyttelse og anmodning ikke allerede er sendt, beregnes fristen fra fengslingstidspunktet. Svaret på anmodningen skal gis innen to uker etter at anmodningen ble mottatt. Dersom det ikke foreligger svar ved utløpet av toukersfristen, skal anmodningen anses som etterkommet. Utlendingen skal overføres så snart dette praktisk lar seg gjennomføre og senest seks uker etter at anmodningen stilltiende eller uttrykkelig er etterkommet eller etter det tidspunkt en klage ikke lenger har oppsettende virkning. Dersom de ovennevnte fristene ikke overholdes, skal utlendingen ikke lenger holdes fengslet.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen).

Vi Harald, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av Dublin III-forordningen)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 32 skal lyde:

§ 32. *Internasjonalt samarbeid mv. om behandling av søknader om opphold av beskyttelsesgrunner*

En søknad om oppholdstillatelse etter § 28 kan nektes realitetsbehandlet dersom søkeren

- a) har fått asyl eller annen form for beskyttelse i et annet land,
- b) kan kreves mottatt av et annet land som deltar i Dublin-samarbeidet, *jf. fjerde ledd,*
- c) kan kreves mottatt av en annen nordisk stat etter reglene i den nordiske passkontrolloverenskomsten,
- d) har reist til riket etter å ha hatt opphold i en stat eller et område hvor utlendingen ikke var forfulgt, og hvor utlendingen vil få en søknad om beskyttelse behandlet.

I tilfeller som nevnt i første ledd bokstav b, c og d skal søknaden om oppholdstillatelse etter § 28 likevel tas til realitetsbehandling dersom utlendingen har en tilknytning til riket som gjør at Norge er nærmest til å realitetsbehandle den. Kongen kan gi nærmere regler i forskrift om når en søknad som faller inn under første ledd, skal realitetsbehandles.

Adgangen til å nekte realitetsbehandling etter første ledd gjelder likevel ikke dersom § 73 er til hinder for det.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-forordningen) gjelder som norsk lov. Forordningen fastsetter kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken medlemsstat som er ansvarlig for behandlingen av en søknad om internasjonal beskyttelse som fremlegges i en medlemsstat av en tredjelandsborger eller en statsløs person.

§ 90 annet ledd nytt fjerde punktum skal lyde:

Dersom utlendingen har fått vedtak om overføring til et annet land i medhold av Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd, og vedkommende har

begjært utsatt iverksetting, kan ikke vedtaket iverksettes før Utlendingsnemnda har tatt stilling til begjæringen om utsatt iverksetting eller behandlet klagen på vedtaket.

§ 91 nytt niende ledd skal lyde:

Bestemmelsen gjelder ikke for utlendinger som overføres fra Norge til et annet land i henhold til Dublin III-forordningen, jf. § 32 fjerde ledd.

§ 100 tredje ledd skal lyde:

For behandling av fingeravtrykk i henhold til Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, gjelder reglene i § 101.

§ 101 første ledd skal lyde:

Som ledd i Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd, kan fingeravtrykk tas av en utlending som har fylt 14 år, og som

- a) søker oppholdstillatelse etter § 28,
- b) uten å bli bortvist blir anholdt i forbindelse med ulovlig passering av en ytre Schengen-grense, eller
- c) oppholder seg ulovlig i riket.

§ 102 a første ledd bokstav f skal lyde:

- f) lette anvendelsen av *Dublin III-forordningen*, *jf. § 32 fjerde ledd,* og

§ 106 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) det er konkrete holdepunkter for å anta at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen plikter å forlate riket. *Pågrepelse og fengsling kan også skje dersom det er vesentlig fare for at utlendingen vil unndra seg iverksettingen av et vedtak som innebærer at utlendingen skal overføres til et annet europeisk land i medhold av Dublin-samarbeidet, jf. § 32 fjerde ledd,*

§ 106 nytt femte ledd skal lyde:

Når en utlending er fengslet etter første ledd bokstav b annet punktum, gjelder særskilte frister for gjennomføring av Dublin-prosedyrer, jf. Dublin III-forordningen artikkel 28 nr. 3, jf. § 32 fjerde ledd.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.



